

消費者委員会 公共料金等専門調査会
第49回議事録

内閣府消費者委員会事務局

消費者委員会 公共料金等専門調査会（第49回）
議事次第

日 時：平成30年6月12日（火）15:59～16:31

場 所：消費者委員会会議室

出席者：（専門委員）

古城座長、井手座長代理、小浦委員、古賀委員、陶山委員

（消費者委員会）

長田委員

（消費者庁）

福岡審議官、澤井消費者調査課長

（事務局）

黒木事務局長、福島審議官、丸山参事官

議 事：

1. 開会

2. NTT東西プライスキャップ制度の基準料金指数の見直しに関する意見案のとりまとめ

3. 閉会

1 . 開会

丸山参事官 時間になりましたので、会議を始めさせていただきたいと思います。

本日は皆様、お忙しい中お集まりいただき、ありがとうございます。

ただいまから「消費者委員会 第49回公共料金等専門調査会」を開催いたします。

本日は松村委員、山内委員、白山委員、また、消費者委員会担当委員の蟹瀬委員が御欠席となっております。

議事に入ります前に、配付資料の確認をさせていただきます。お手元の議事次第の下部に配付について記載しております。資料は1種類のみでございます。お手元の資料にもし不足等ございましたら、事務局までお知らせください。

なお、本日の会議につきましては公開で行います。議事録についても後日、公開することといたします。

それでは、古城座長、以後の議事進行をよろしくお願いいたします。

2 . NTT東西プライスカップ制度の基準料金指数の見直しに関する意見案のとりまとめ

古城座長 それでは、議事に入らせていただきます。

本日の議題は、NTT東西プライスカップ制度の基準料金指数の見直しに関する専門調査会意見案についてです。

当専門調査会では、NTT東西プライスカップ制度の基準料金指数の見直しについて、消費者庁から消費者委員会への意見の求めがあったことを受け、6月1日に有識者及び総務省からヒアリングを行いました。本日はヒアリングの結果を踏まえ、専門調査会として取りまとめる意見案について議論を行いたいと思います。

まずは事務局から意見案について説明をお願いします。

丸山参事官 お手元、右肩に資料と振ってあるもの、タイトルといたしまして「『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提供する特定電気通信役務の基準料金指数の設定』等に関する公共料金等専門調査会意見（案）」を御覧になっていただければと思います。

まず構成について説明させていただきます。

前書きのところにつきましては、本件につきまして消費者庁より附議を受け、公共料金専門調査会において検討を行った旨が記されております。

1 . については結論、2 . については理由となっております。

2ページでございますけれども、3. は留意事項となっております。

以下、順次説明をさせていただきます。

1ページ目でございます。まず当専門調査会におきましては、5月31日付で消費者庁より附議を受けた設定等について検討をしたということで、設定案の中身について以下、記してございます。

具体的には平成30年10月から適用する基準料金指数ということで、音声伝送バスケットと加入者回線サブバスケットということで、平成30年10月から平成31年9月ということで記させていただいております。本専門調査会におきましては、6月1日ですけれども、総務省、有識者からヒアリングを行い、調査審議を行った。その結果を踏まえた設定案に関する専門調査会の意見は以下のとおりということで、以下、記してございます。

まず「1. 結論」でございます。設定案については妥当であると認められるというふうに記してございます。

「2. 理由」でございます。まず1つ目の でございます。NTT東西による音声伝送サービスでございますけれども、こちらについては電気通信事業法ですが、「特定電気通信役務」ということで位置付けられまして、指定電気通信役務のうち、利用者の利益に及ぼす影響が大きいものであるということで、プライスカップ規制の対象とされている旨、述べてございます。上限価格につきましては、役務種別のバスケットで基準料金指数として設定され、実際の料金指数がこれを下回る場合ということは届出で設定が可能という一方で、超える場合には総務大臣の認可が必要ということとされてございます。

2つ目の でございます。音声伝送サービスで特に重要な位置を占める固定電話音声通信につきまして、目下の状況でございますけれども、携帯電話等の普及もあり契約数は97年度をピークに減少し、2016年度は約2,300万件。トラヒックのほうでも2015年ベースで全通信回数の30%を下回る状況となっているということで、状況について記してございます。

その上で、基準料金指数の設定案につきましては、NTT東西の収入予測、費用予測、適正報酬額の予測並びに消費者物価指数の変動率の予測に基づきまして、生産性向上見込率、いわゆるX値を試算することにより算定されるということです。

当専門調査会におきましては、まず収入面におきましては上記、上の ですけれども、説明させていただきました契約数減を反映した使用量等の収入源のシナリオ、それから、費用面に関しましては人件費の減、回線数の減を織り込んだ費用減ということ。さらに、経営効率性分析に則った非効率性の解消を勘案した費用減の予測などについてももろもろ確認し、その予測は一定の合理性があると判断するというふうに記させていただいております。

また、適正報酬額の予測につきましても、事業者利益と利用者利益とのバランスを考慮したものとなっており、これらの数値を総合的に勘案して試算されたいわゆるX値については、妥当であると判断すると記してございます。

したがって、当該X値を踏まえて逆算した全体としての基準料金指数設定案についても、妥当と結論付けるものであるということで述べてございます。

「3. 留意事項」でございます。

まず1つ目でございますけれども、基準料金指数と実際料金指数との乖離、メタルIP化への対応ということでございます。

1つ目の でございますが、基準料金指数と実際料金指数につきましては、2012年10月までは乖離が縮小傾向にありましたが、15年で乖離幅が拡大しております。このため事業者の側ではプライスカップ規制の下で値上げ余力がある状況となっております。実際には料金引上げには至っておりませんが、固定電話の音声伝送サービスを主として利用されている方は高齢世代の消費者ということで、これらの方にとっては代替サービスである移動電話や光回線などの固定系大容量データ通信には、価格ですとか利用形態などの面で円滑に移行しにくい状況もございます。そのため、固定電話の通信需要が減退する環境の中で、こうした既存の受益者の利益保護の手段として上限価格規制、プライスカップ規制は一定の意味を持っているということで解されると記してございます。

その上で2つ目の でございますけれども、なお、固定電話網につきましては、既存のメタルケーブルのネットワーク中継網を今後2025年までにIP網へ移行することが予定されてございます。NTT東西は今後提供するメタルIP電話につきましては、現在の加入電話同様、利用者利益に影響を及ぼすことが大きいと考えられることから、総務省は引き続き、これらのサービスについてプライスカップの規制の対象とすることを前提として検討を進めていくべきであると記してございます。

留意事項の2つ目でございますけれども、生産性向上見込率測定手法の不断の見直しということでございます。現在いわゆるX値、生産性向上見込率でございますが、こちらの算定の根拠として採用されておりますのはDEA分析、いわゆる包絡分析法と言われているものに基づくものでございます。こちらの分析の数値の基礎となるものは、NTTの支店数がベースになってございますが、これが減少傾向にあるということで、非効率性の推定の精度を今後も維持していくことが課題となっております。このため総務省は、生産性向上見込みを測定するための手法につき、このような状況の中で不断の見直しに努めていくべきであるということも記してございます。

3つ目の留意事項でございます。政策決定プロセスの透明化の確保、消費者への情報提供でございます。総務省主催の生産性向上見込率を算定する「上限価格方式の運用に関する研究会」につきましては、NTT東西から提供された経営情報を基に分析を行っております。これらの経営情報については詳細な費用構造や収益構造等が含まれており、これを公にすることは事業者の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるということで、会議及び会議に使用した資料につきましては原則として非公開となっております。例えばでございますけれども、議事録については議事要旨のみの公表となっておりますため、外部からその議論の内容について十分に把握できない状況にあるということが指摘されました。このため、EBPM（証拠に基づく政策立案）推進の観点からも、事業者の営業に不利な影響を及ぼす情報については当然ですけれども、それ以外についてはできる限り情報公開を行っていくことを基本とすべきであるということで記してございます。

また、総務省はプライスカップ制度の意義や位置づけも含め、通信料金など消費者に関わる情報通信サービスの制度的な仕組みについて、消費者団体等を通じた積極的な情報提供についても実

施すべきであるということも記してございます。

意見案については以上でございます。

古城座長 ありがとうございます。

それでは、意見案について御質問や御意見のある方は御発言をお願いいたします。

長田委員、どうぞ。

消費者委員長田委員 意見案についてはこれでよろしいかと思うのですが、最後のところの消費者への情報提供のところなのですけれども、このプライスカップ規制というか、現在、3ページ一番上のところに書いてありますが、IP網への移行でメタルIP電話の段階になり、その後いずれ全てが光になるという時代がやってきます。それを含めて通信のコストの考え方が変わってくるということになると思いますので、このプライスカップの意義を含め、通信料金など消費者に関する情報通信サービスの制度的な仕組みのところは、もう将来を見据えた仕組みのところを消費者に情報提供しつつ、意見を集めていくというのが大切な時期になっているかなと思います。消費者団体もこの分野はどちらかという苦手な分野かもしれないのですけれども、全国消団連などでも学習会を開催したりして少しずつキャッチアップしようとしているところですので、それはみんなで協力してやっていくべきかなと思っていますところ。

以上です。

古城座長 ありがとうございます。

あといかがでしょうか。陶山委員、どうぞ。

陶山委員 今、長田さんからお話もありましたけれども、今回附議された内容から少し距離があるかもしれませんが、ヒアリングの中で様々なプランについての比較サイト、通信についての比較サイトはそんなに広がっていないということが草薙先生から御紹介が、評価がありましたので、その点についても制度とか経営についての情報公開だけでなく、商品選択についての情報提供の制度についても今後、検討課題になってくるのではないかと思いますので、入れられましたらお願いいたします。

古城座長 あといかがでしょうか。どうぞ。

丸山参事官 陶山委員、それは3ページ目のところの政策決定プロセスの透明化、消費者の情報提供のところの「また」以下で、何らかの形で入れられないかという御趣旨でしょうか。

陶山委員 そうですね。今回の課題の中に入らないということであれば、またそれは適切なときに入れていけばいいかなと思いますが。

古城座長 比較サイトなどが普及するような措置を採るべきであるということですか。

消費者委員長田委員 何と比較するかの話になってくると思うのですが、この場合だとそれは難しいかなと思うのですが、いずれその通信の世界がもっと大きく完全に変わって、サービスの考え方も変わってきたりしたところで、全国全てに提供する事業者が他に出てきたときには、またそういう話が出てくるかもしれないのですけれども、ちょっと今ここに入れるのには無理があるかなと私的には思います。

陶山委員 分かりました。

古城座長 古賀委員、どうぞ。

古賀委員 全体の意見案についてはこれでいいと思いますが、先ほどから出ているように消費者への情報提供のところなのですけれども、そもそも情報公開として決定プロセスと透明化を確保していくべきだということと、もう一つ、消費者への情報提供という、できれば2つ、ここは項を分けていただければ分かりやすいかなと思います。

それから、先ほど長田委員が言われたように、情報通信サービスの制度的な仕組みは非常に複雑で分かりにくいので、このところを消費者にどうやって、大変な環境が変化していく中で適切な選択をしていけるように随時知らせていくべきか、ということもありますので下から2行目のところに「情報通信サービスの制度的な仕組みについて、通信環境の変化を勘案しつつ」ということを一言入れていただき、それから、情報提供対象が消費者団体だけでいいのかというのも疑問なのですが、一般的な報道、マスコミなども含めて今、メタルから光へという変革となっている中で情報提供を、先ほど陶山委員がおっしゃられた「比較サイト」というところまでは行けないと思いますけれども、もう少し一歩踏み込んで情報提供するような文言を入れていただけたらなと思います。

古城座長 今の内容は賛成なのですが、せっかく書くのだったらあれやれ、これやれと具体的に足りないことを指摘しないと余り効果がない。この言葉を少し膨らませても内容的には事実的には膨らまないの、準備不足だと思うのですけれども、もう少しこれが足りない、これが足りないというのを把握して言えばインパクトもあると思うのですが、今の段階だと何かやってくれよという内容になってしまうと、ここは言葉を膨らませても実効性がないと思うのです。結局、総務省から、では何をやればいいんですかと言われたときに、こちらがちゃんと次の打つ手があって言わないと。賛成ですけれども、ちょっと準備不足だからここは詳しく書く。今の段階では書き込めないということなのですが。

古賀委員 議事録や議事要旨の公表等についての書き方については具体的な提案となっていますね。

古城座長 その前段は具体的だから、これでばっちりいくと思うのです。最後の3行はふわっとしか書いていないというのは、ふわっとしか書けないからふわっと書いてしまっている。

古賀委員 そういうことだと思うのです。だから今回の議題としては、今の特定の役務のところについての一定水準の値上げを防止するという趣旨の中での今回のX値等の算定が妥当だったかどうかという評価ですから、それはこれで十分であると考えられるのですけれども、ヒアリングをした中で環境が激変して、これからも変わるという点に非常にインパクトがあったものですから、その辺の情報提供を、X値算定とかプライスカップの問題とは別に、消費者に対して情報提供をしていく必要があると思います。今回はこの中で、むしろ今後の課題として、全体的な公共料金の在り方として考えていっていただくような方向でということをお願いいたします。

古城座長 あといかがですか。小浦委員、どうぞ。

小浦委員 私もこの内容で賛成しておりますので、特に申し上げることはないのですけれども、最後のところ、3ページのところで消費者への情報提供ということ、ふわっとしているということではあります、消費者が知ること本当に大事なことだと思いますので、これを受けて総務省

が広報をしっかりやっていただくことを望むところです。

古城座長 あといかがでしょうか。

座長からなのですけれども、2ページの留意事項の3行目「事業者の側ではプライスカップ規制の下で値上げ余力がある状況となっている」というのですが、値上げ余地がある状況ではないですか。プライスカップと実勢価格が下がるから余地があるので、余力があるわけではない。競争が独占だから余力があるという言葉がちょっと。

丸山参事官 分かりました。用語を修正させていただきます。値上げ余地ですね。

古城座長 あと3ページの3行目なのですが、「総務省は、引き続きプライスカップの規制の対象とすることを前提として検討を進めていくべきである」というのですが、これは「総務省は、料金を現在と同等レベルに抑える措置の検討を進めていくべきである」としたほうがいいと思うのです。理由は、メタルIP電話に移ると文字どおりのプライスカップはできないと思うのです。光のコストから言うと上がってしまうのでしょうか。プライスカップをどう使うか。

消費者委員長田委員 そこはあくまでも光に行くまでの止まり木で、そういう条件は変えない。通信料はまず下がるのです。今、遠隔地だと高いというのが光の回線になるので、そこは下がります。距離と関係なくなる。でも基本料金はそのままということになっておりますので、今の固定とそこは変わらない。何ら変わらないということになっています。

古城座長 それは何なのですか。

消費者委員長田委員 それは円滑移行のところで決めて公表されて、NTTも公表しています。

古城座長 それとここのプライスカップの規制の対象とするというのは。

消費者委員長田委員 ですから対象にするのですけれども、座長がおっしゃったみたいに光のコストがという話にはならない。

古城座長 私が言っているのは、ここの提言として内容としては今、固定電話レベルの料金があって、光に移行したからといって同等のレベルに抑えてくださいよということを言いたいわけでしょう。中身は。その手段として、移行したときにプライスカップ規制をしると1点で書いてしまっているのだけれども、今のメタルでプライスカップというのはコストとかそういうもので済みますが、光に入ったときのプライスカップって何を言っているのか、ここのところは。要するにメタル並みのプライスカップ。

消費者委員長田委員 メタルIP電話なので、メタル回線でIP網の交換機に入っているだけなのです。なのでここのコストのところは、まだメタル電話のときと同じ計算でプライスカップ規制がかかると私は思っています。その後、全部が光になったときに座長がおっしゃるように全然違うコスト計算が出てきて、今それは多分、研究中だと思います。

古城座長 だからここで言っているのは何ですか。

分かりました。メタルIP段階ではという話。

消費者委員長田委員 そうです。

古城座長 光の話は別に何も言っていないのですね。

消費者委員長田委員 言っていないです。

これはこの答申とは関係ないことですが、光の場合、電話だけというサービスが提供できているのは、本当に僅かな被災地とか特別なケースだけで、電話だけの契約ができないのが普通なので、そこが大きな課題になっていると私は思っています。

古城座長 特例措置でやっているのでしょうか。光になって電話だけというのは。

消費者委員会長田委員 そうです。それは被災地とかで、その後、もう一度引き直したときは最初から光なので、それで電話だけの提供をしてくださいということでされているのですけれども、普通に我々が光の契約をしたときにはブロードバンド契約の上に光電話が乗るということで、光電話だけの契約というのができないというのが現状です。

古城座長 その問題について、ここでは何も言っていない。

消費者委員会長田委員 言っていないです。

古城座長 分かりました。

古賀委員 そうするとこの文章なのですけれども、今後提供するメタルIP電話については、総務省は引き続きプライスカップ規制の対象とするというふうに読めるのですが、その理解でいいのですか。

古城座長 そういう理解です。

古賀委員 そのものなのですね。分かりました。

古城座長 あといかがでしょうか。

議論がなかったらこれで終了したいと思うのですけれども、よろしいですか。

古賀委員 もう一点だけよろしいですか。2ページの留意事項の前の「適正報酬額の予測も」という文章なのですが、このX値の算定については、いろいろなパターン、厳し目のパターンとそうでないパターンなどを典型的に示していただいた上で、このやり方(計算手法)を採るという形でのX値の算定だだと思います。最終的にその適正報酬額の予測については「事業者利益と利用者利益のバランスを考慮したもの」という評価となっていますが、ここはむしろいろいろな適正報酬額を予測する過程の算定においても、いろいろな計算値と計算手法についての選択をした上で採ったものであり、最終的には事業者利益と利用者利益のバランスを考慮したという形であるとの説明でした。全体的にこのバランスを考慮したものという書き方が非常に曖昧というか、確かにそういう御説明、実際のヒアリングのときも総務省の方は「バランスを考慮したものなので、この値にしました」と説明されていました。けれども、客観的な文章として見たときにもう少し、ちょっと今は適切な文章が思いつかないのですが、合理性があるとか適正であるとか言う前に、「予測についてもまた基準の選択の仕方としても数値の算定において合理的であったということから、事業者と利益のバランスを考慮したものとなっている。したがって、X値は妥当であると判断する」とも一言欲しいなと考えたのですが。

古城座長 どうぞ。

丸山参事官 適切な修正の仕方かどうか分からないのですけれども、「また」以下のところについて「したものとなっている」で、一旦切ったほうがよろしいということでしょうか。

古城座長 何か判断の仕方が「適正報酬率も適正な値となっており」ならいいのですけれども、

事業者利益と利用者利益のバランスという話で持ってきているのがちょっと。総務省の説明に引張られ過ぎだということなのです。

丸山参事官 適正報酬額の予測に関して、要するに報酬率の算定についてというふうに「報酬率の算定について」というのを間に入れるという感じでしょうか。

古賀委員 そうですね。自己資本率とか他人資本率とか、いろいろな数値を比較した上で上限、下限の中間値をとったという御説明があったと思いますので、そこら辺で合理的な判断のもとでバランスをとったということだと思うので、バランスをとったので妥当であるというのは1段階抜けているような気がしたので。言葉の問題と言ってしまうればそれまでなのですが。

古城座長 総務省のやっていることは適正報酬額を予測したのではないですね。適正報酬率を定めて、それでレートベースにかけて適正報酬額を算定したわけでしょう。

丸山参事官 そうです。正確には予測というよりは、ある仮定の下に上限値と下限値を設定して、算出して、そこからバランスを勘案して中間値をとったという説明です。そこを丁寧に説明するような感じ。

古城座長 いや、もっと単純に「適正報酬率の設定も妥当なものであり」というふうにやってしまったらどうなのですか。

丸山参事官 「バランスを考慮」とか、そういうことは入れずに。分かりました。それは可能です。

古城座長 私は総務省のやり方は理論的によく分からないのです。でも、とにかく適正報酬率は妥当なレベルより低めに設定しているのは間違いないということだと思うのです。そう単純に書いたほうがいい。これだと総務省に引張られて過ぎている。

あといかがでしょうか。それでは、とても早いのですがけれども、皆さんも御議論は出尽くしたと思いますので、これで議論は終了したいと思います。

意見案につきましては、本日、皆さんからいただいた御意見を踏まえ、修正するところは修正することにいたします。修正の仕方については、私に御一任いただいでよろしいでしょうか。

(「はい」と声あり)

古城座長 それでは、私のほうで原案を修正した上で、消費者委員会の本会議に報告することといたします。

3. 閉会

古城座長 その他、事務局から連絡事項はございますか。

丸山参事官 本日も熱心な御議論どうもありがとうございました。

引き続き、委員室におきまして打合せをさせていただきますので、委員の皆様方におかれましては、場所の移動をよろしくお願いいたします。

以上