

ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービス制度の創設

(第 18 回 FMMC 研究会 2022 年 10 月 20 日実施)

総務省 総合通信基盤局 電気通信事業部 事業政策課 調査官 柳迫 泰宏

ブロードバンド基盤は、デジタル化の進展によって国民生活に必要不可欠なものになっています。また、デジタル田園都市国家構想の推進のために、都市と地方での光ファイバの一体的な整備維持が不可欠な状況になり、光ファイバ整備を更に進めていくためには、施設整備の補助に加えて、維持費用の支援がこれから重要になってきます。

このため、2022 年 6 月に公布した電気通信事業法の一部を改正する法律（令和 4 年法律第 70 号）において、光ファイバ等を念頭に置き、ブロードバンドサービスをユニバーサルサービス（第二号基礎的電気通信役務）と位置付けて、維持費用を支援するための交付金制度を創設しました。本日は、ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービス制度の概要について説明します。

ブロードバンドサービスに関する現状及び検討の背景

光ファイバの整備については、これまで総務省の補助金等を活用した積極的な整備によって、未整備地域の解消が進んでいます。

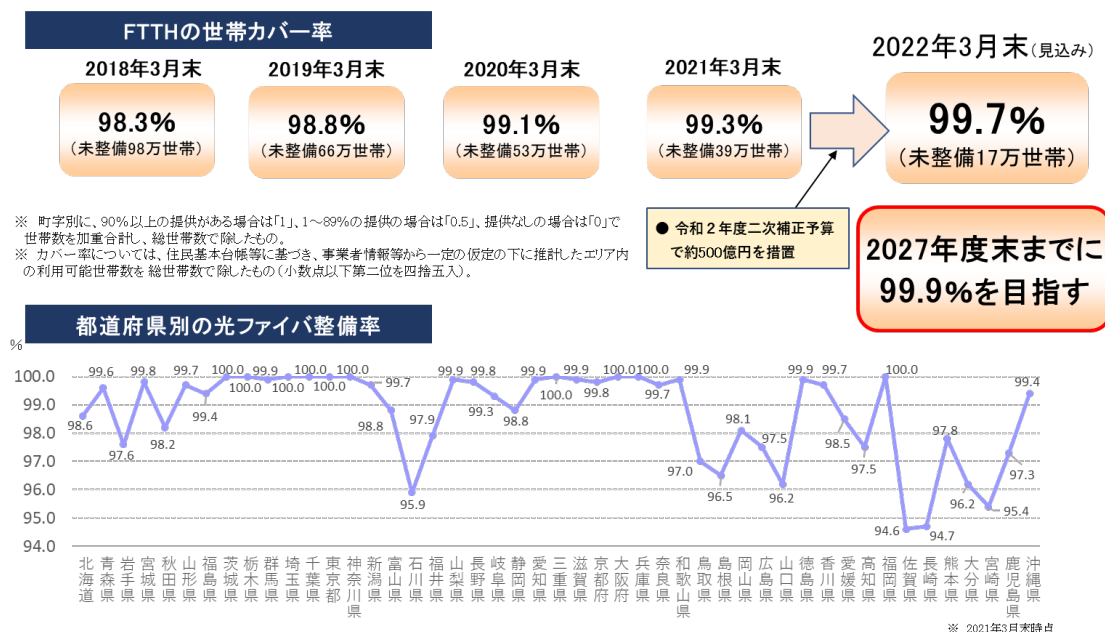
2022 年 3 月末の見込み値では、FTTH(Fiber To The Home)の世帯カバー率が 99.7%まで整備され、未整備の世帯数は残り約 17 万世帯となっており、都道府県別の光ファイバの整備率を見ると、離島や山間地が多い西日本エリアで整備率が低い傾向です（図表 1）。こうした現状を踏まえ、総務省は 2022 年 3 月に「デジタル田園都市国家インフラ整備計画」を策定し、光ファイバの世帯カバー率を 2027 年度末までに 99.9%を目指す目標を掲げました。

総務省の補助金については、光ファイバの整備を進めるためのスキームとして、2019 年度からスタートした「高度無線環境整備推進事業」を実施しています。これは条件不利地域において 5G・IoT 等の高度無線環境の実現に向け、電気通信事業者の通信ビルから無線局のエントランスまでの光ファイバを整備する場合に、その整備費の一部を補助するものです。特例的に、地方公共団体が行う離島地域の光ファイバ等の維持管理に要する経費についても、その一部を補助する仕組みもありますが、基本的にはこの財政支援は、新規整備を中心とした支援となっています。

FTTH 等の固定系超高速ブロードバンドは、NTT 東日本・西日本等の全国事業者の他に、電力系事業者、CATV 事業者、公設公営の自治体など様々な主体によって提供されています。地域別の事業者シェアの特徴として、FTTH 市場では、NTT 東日本・西日本のサービス卸のように、卸電気通信役務を利用して卸先事業者が役務提供するケースが年々増加しています。しかし、設備競争の状況は、世帯ベースで電気通信回線設備を設置している事業者（以下「回線設置事業者」）が 1 者しか存在しないエリアが、かなりの割合を占めています。

す。

図表 1



また、携帯ブロードバンドのサービスエリアの居住地のカバー率は、居住人口の **99.99%** 超となっており、エリア外人口は全国で **0.8 万人** になっています。**2023 年度末までに**、エリア外人口がゼロになる見込みです。

固定系超高速ブロードバンドによって実現するテレワーク、遠隔教育、遠隔医療等のサービスが **Society5.0** の社会の中で不可欠な役割を果たすことが想定され、また、新型コロナウイルス感染症の流行により不可欠な役割を果たしていると考えられています。これらのサービスの提供には、大容量のデータ通信をリアルタイムかつ双方向で常時使える環境を前提としています。こうしたことを踏まえ、ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービス制度の創設について検討してきました。

FTTH 等の固定系超高速ブロードバンドの未整備地域では、未整備である主な理由の一つが、整備後の維持管理に対する懸念が大きいことです。今後、未整備地域の更なる解消を進めるためにも、こうした整備後の維持管理に対する懸念を払拭する必要があります。

また、「デジタル田園都市国家インフラ整備計画」では、「光ファイバ整備」、「**5G** 整備」、「データセンター/海底ケーブル等整備」及び「**Beyond 5G**」について、それぞれ目標を掲げています(図表 2)。

図表 2



その中で、「光ファイバ整備」については、2027 年度末までに世帯カバー率 99.9%を目指すという目標を立てています。これは 2021 年末に設定した目標から、約 3 年前倒ししています。具体的施策としましては、ユニバーサルサービス交付金によって、不採算地域における維持費用を支援するとともに、離島等の条件不利地域における地方のニーズに即した様々な対応策を検討することとしています。

ユニバーサルサービスとは

ユニバーサルサービスは、電気通信事業法第7条で「基礎的電気通信役務」と定義され、「国民生活に不可欠なサービスであって、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」と位置付けられています。また、ユニバーサルサービスには、不可欠性・低廉性・利用可能性の三つの要件があります。ユニバーサルサービスはこれらの要件を確保して、技術中立性・競争中立性を損なわないよう、地理的格差の発生防止を目的とする政策です。

ユニバーサルサービス制度は、最初に電話で導入されました。1985 年に施行した NTT 法によって、NTT に対して電話の役務の全国あまねく提供する責務が規定され、その後、NTT 東日本・西日本による日本全国の電話網の維持が困難になってきたことなどを踏まえ、2001 年の改正電気通信事業法によって、「基礎的電気通信役務」に加入電話、公衆電話、緊急通報を位置付けるとともに、当該役務を提供する電気通信事業者のうち総務大臣の指定を受

けた適格電気通信事業者に対して交付金を交付する制度が創設されました。

電話に関するユニバーサルサービス制度の交付金の原資は、受益者負担の考え方に基づき、NTT 東日本・西日本の電話網と接続する電気通信事業者が、毎月の稼働番号数に応じて応分に負担するという仕組みです。2022 年の時点では、1 番号当たり月額 2 円で、交付金額としては約 68 億円（2021 年度認可）という規模になっています。

一方、ブロードバンドサービスは、契約数が年々増加するとともに、2021 年度末まで光ファイバの未整備世帯が約 17 万世帯まで減少していくことが見込まれ、通信インフラの「整備」から「維持」が重要なフェーズに移行しつつあることも踏まえ、総務省においても 2020 年 4 月から「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会」を開催して、ブロードバンドサービスのユニバーサルサービス化に向けた議論を開始しました。

諸外国の状況

ブロードバンドサービスのユニバーサルサービス化に関する検討に当たっては、諸外国の状況も参考としました。米国、カナダではブロードバンドの整備状況としては、整備率がやや低いために、未整備エリアに対して面的なインフラ整備を進めるといったことに力点が置かれています。英国、韓国、フィンランドではブロードバンドの整備率が高く、ブロードバンドサービスが利用できない個別の建物のユーザーに対して、申請ベースでインフラを整備することに力点が置かれています。ほぼ 100%整備済みのオーストラリアでは、維持に係る赤字補填が中心で、わが国の電話に関するユニバーサルサービス制度と同じような制度です。

各国のブロードバンドの整備状況を踏まえると、整備か維持のどちらに力点を置くかという点に相関があると考えられます。

整備率が低い米国やカナダの傾向としては、新規整備を大量に行うために、オークション等の手法によってユニバーサルサービスを提供する電気通信事業者を選定します。そのため、電気通信事業者の技術中立的な手法というのを採用する傾向が強いと考えられます。他方で、整備率が高い国については、既に整備を行った既存事業者が存在するために、既存事業者に依存していくような制度設計になっているところに特徴があります。整備済みのオーストラリアの場合は、NBN カンパニーが特定の技術を使って整備を完了しているという前提があり、ユニバーサルサービス交付金の補填も、特定の電気通信事業者や技術を念頭に置いています。

「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会」最終取りまとめ

「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会」は 2020 年 4 月に立ち上げて、2022 年 2 月に最終取りまとめを行いました。この研究会の最終取りまとめの主なポイントについて説明します。

1 点目は、「制度改正の基本的な考え方」についてです。テレワーク・遠隔教育・遠隔医

療等の安定的な利用を可能とするために、ブロードバンドサービスを電気通信事業法上の「基礎的電気通信役務」の新たな類型と位置付けました。位置付けるブロードバンドサービスは、通信速度等を考慮して、FTTH と CATV インターネットのうち HFC (Hybrid Fiber-Coaxial) 方式を念頭に置いています。ブロードバンドサービスに関する新たな交付金制度による不採算地域の役務提供の維持に加えて、まだ整備が行われていない未整備地域に整備が進むことが期待されています。

2 点目が「新たな交付金制度の在り方」についてです。交付金の支援区域の地理的単位は、市町村よりも細かい「町字」を念頭に、きめ細やかに支援することを想定しています。支援区域は、一般支援区域と特別支援区域の二つに分類され、総務大臣が指定します。一般支援区域は、市場に委ねたのでは役務提供が維持されない可能性が高い地域で、交付金によって役務提供の維持を目的とします。特別支援区域は、市場に委ねたのでは役務提供が維持されない可能性が極めて高い地域で、交付金による維持費用を支援することによって、未整備地域の解消や公設から民設移行を促進することを目的としています。

支援対象事業者は、競争中立性等を考慮して、支援区域において 1 者でブロードバンドサービスを提供している電気通信事業者としています。

支援対象設備・経費は、原則として、アクセス回線設備等の維持に必要な経費で、既存設備の更新に要した費用が減価償却費として含まれる形が適当としています。

交付金の支援額の算定は、原則として、一定の標準的なモデルに基づいて費用を算出し、一定のベンチマークを超える費用を支援対象とするベンチマーク方式を採用することが適当と示されています。また、特別支援区域については、例外的に費用と収益の差額を支援対象とする収支相殺方式を採用することも示されています。

交付金の負担事業者は、受益者負担の考え方にに基づき、有線・無線のブロードバンドサービス提供事業者とすることが示されています。交付金制度の中長期的な在り方として、サービスに依存しない不可欠な基盤の維持を目的として、ユニバーサルアクセスへの転換を図ることも一つの選択肢であることが示されています。

補足として、「いわゆるラストリゾート事業者に期待される役割」についても、研究会で検討されました。加入電話等については、依然として国民生活に不可欠なサービスで、NTT 東日本・西日本等の電話に関する責務は、当面は引き続き維持する必要があるという状況です。そのような状況下で、NTT 東日本・西日本等に対して、過剰な法的責務を課すことは、企業体としての合理的経営を損なう恐れがあり、今般の対象として NTT 東日本・西日本等に対してブロードバンドサービスに関するラストリゾート事業者としての法的責務を課すことは、必ずしも適当ではないことが示されています。

その一方で、未整備地域の解消や公設から民設移行を進めていくためには、NTT 東日本・西日本やその他のブロードバンドサービス提供事業者の協力が不可欠であるため、一つの方法として NTT 東日本・西日本やその他のブロードバンドサービス提供事業者に対して、不採算地域におけるブロードバンドサービスの提供等に関する計画の公表等を求めること

が適当と示されています。

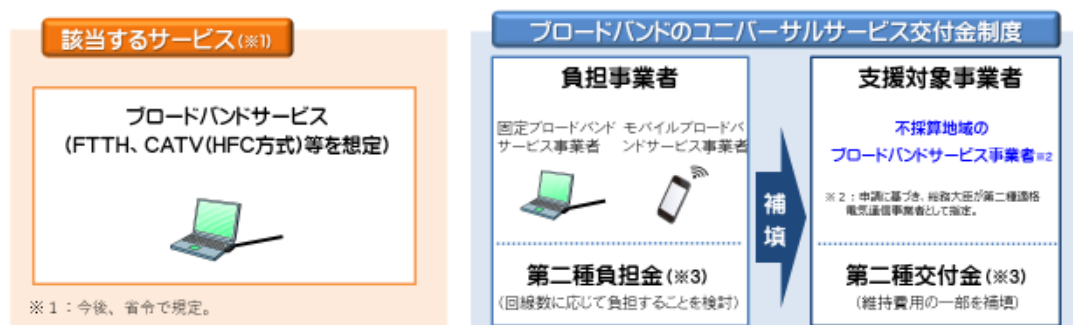
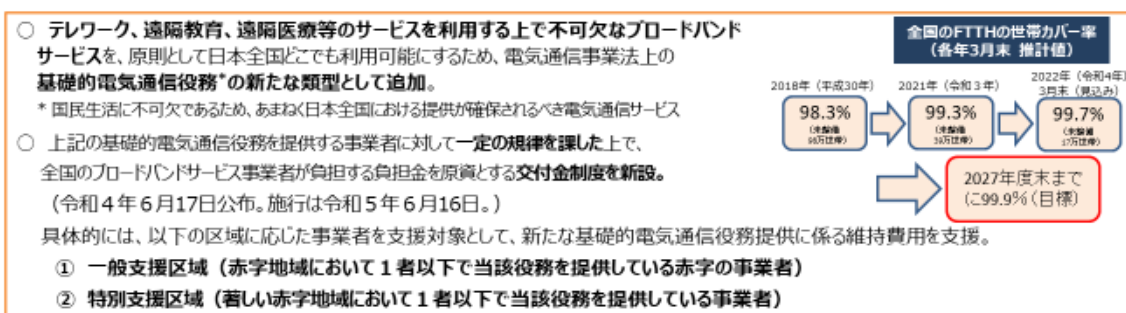
最後に3点目として、「事業者に対する規律の在り方」についてです。ユニバーサルサービスでは、適切、公平かつ安定的な提供の確保が求められており、ブロードバンドサービスについても、電話に関するユニバーサルサービスの規律と同様に約款の届出義務、役務提供義務、技術基準適合維持義務等を課することが適当とされています。ただし、ブロードバンドサービスは利用態様が多样であり、相対契約へのニーズが特に高いことから、事業者間で合意した場合は相対契約を認めるという例外も示されています。

電気通信事業法の一部を改正する法律（令和4年法律第70号）

「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会」の最終取りまとめを踏まえて、2022年6月に電気通信事業法の一部を改正しました。総務省令で定めるブロードバンドサービスを第二号基礎的電気通信役務として、電気通信事業法上の「基礎的電気通信役務」の新たな類型として位置付け、①第二号基礎的電気通信役務の適切、公平かつ安定的な提供を確保するための事業者規律を導入するとともに、②不採算地域における第二号基礎的電気通信役務の安定的な提供を確保するための新たな交付金制度を創設するものです（図表3）。

図表3

ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービス制度の概要(令和4年法律第70号)



※3：電話のユニバ交付金制度との区別のため、ブロードバンドのユニバ交付金制度の各種用語には「第二種」という言葉がつく（例：第二種負担金、第二種交付金）。

第二号基礎的電気通信役務の範囲

今回の電気通信事業法の改正により、電話に関するユニバーサルサービスは「第一号基礎的電気通信役務」、ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービスは「第二号基礎

的電気通信役務」と新たに定義をしています。

データ伝送役務には、低速度のものと高速度のものがあります。そういった中で、ブロードバンドサービスを改正電気通信事業法第7条第2号で、新たに「高速度データ伝送電気通信役務」と定義して、この「高速度データ伝送電気通信役務」の一部を「第二号基礎的電気通信役務」と位置付けています。これまでは、第二号基礎的電気通信役務として FTTH と CATV インターネットのうち HFC 方式を念頭に置いて議論されてきました。

具体的な第二号基礎的電気通信役務の範囲は、今後、省令で定めることになっており、現在、「情報通信審議会 電気通信事業政策部会 ユニバーサルサービス政策委員会」の下に立ち上げた「ブロードバンド基盤ワーキンググループ」で議論されています。

第二号基礎的電気通信役務を提供する電気通信事業者に対する規律

第二号基礎的電気通信役務（ブロードバンドサービス）を提供する電気通信事業者は、第一号基礎的電気通信役務（電話）を提供する電気通信事業者と同様に、適切性、公平性、安定性を確保するため、契約約款の届出義務、役務提供義務、技術基準適合維持義務等が課されることになります。ただし、第二号基礎的電気通信役務に限っては、特段の合意がある場合には、契約約款によらない役務提供（相対契約）も可能となっています。

また、これまで基礎的電気通信役務を提供する電気通信事業者には会計整理義務が課されていましたが、第一号基礎的電気通信役務と第二号基礎的電気通信役務の両方に会計整理義務が廃止されています。ただし、交付金の支援を受ける適格電気通信事業者の指定の要件として、基礎的電気通信役務の収支の状況等を公表することが義務付けられています。

一般支援区域及び特別支援区域の指定

ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービス制度には、三つの目的があります。一つ目は、不採算地域におけるブロードバンドサービスの維持であり、これが第一義的な目的です。二つ目は、交付金で整備後の維持費用を支援することによって、維持が困難となる可能性の懸念を払拭して、未整備地域の解消を一層促進していくことです。三つ目は、公設公営・公設民営から民設民営への移行の促進です。条件不利地域におけるブロードバンドサービスの提供は、公設で行われている場合が少なくありません。公設で実施すると自治体にとって人材面、財政面での負担を恒常的に生じさせ、人口減少の進展に伴い、条件不利地域の自治体の財政力が更に低下した場合に、公設での役務提供の継続が困難になると考えられます。そのような事情も考慮し、今回創設した交付金制度では、移行後の維持費用を支援することを前提に、民設民営への移行を促進していくことを目的としています。

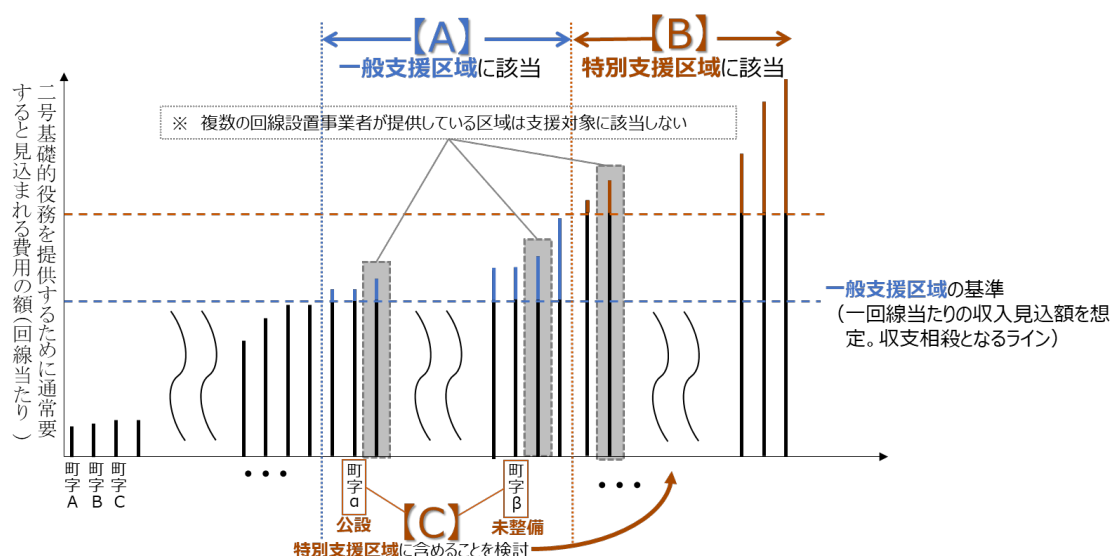
交付金の支援対象となる一般支援区域は、先ほどの三つの目的のうち一つ目の要素が強くなっています。内部相互補助で維持していた地域が、第二号基礎的電気通信役務全体の収支が赤字となったため、内部相互補助で維持できなくなった場合に、赤字額の一部を支援するものです。一般支援区域は、標準的なモデルを用いて算定した赤字地域であって、かつ、

第二号基礎的電気通信役務を提供する回線設置事業者が1者以下の提供地域を指定して赤字額の一部を支援するものです。

特別支援区域については、三つの目的のうち二つ目と三つ目の要素が強いと考えます。特別支援区域は、極めて不採算な地域として、モデル上の大幅な赤字地域、又は地理的条件等により第二号基礎的電気通信役務の提供を確保することが著しく困難であると見込まれる地域であり、かつ、当該回線設置事業者が1者以下の提供地域を指定して支援することになります。ただし、特別支援区域は、未整備地域の解消や公設から民設移行を促進する観点から、第二種適格電気通信事業者の第二号基礎的電気通信役務全体の収支が黒字の場合であっても、交付金の支援を受けることができます。

一般支援区域及び特別支援区域については、図表4でイメージを示しています。この図表は、縦軸が町字ごとの1回線当たりの平均的な提供コストで、横軸は全国の町字を、右から順番に当該コストが高い町字の順に並べたものです。

図表4



一般支援区域は、モデル上の赤字地域（図表4のAの地域）であり、かつ、当該回線設置事業者が1者以下の提供地域が該当します。モデル上の赤字地域の基準は、下側の横の点線（青色）で、1回線当たりの収入見込額を超える部分が赤字になると想定されます。

特別支援区域は、まず、上側の横の点線（茶色）を超える部分がモデル上の大幅な赤字地域（図表4のBの地域）であり、かつ、1者以下の提供地域が該当します。この特別支援区域の基準となる上側の横の点線（茶色）の金額をどのように設定するかが今後重要な検討課題になります。

また、支援区域の指定に当たり、標準的なモデルを用いて地理的な特性まで完全に反映させるには一定の限界があります。そのため、特別支援区域の副次的な目的である未整備地域の解消や公設から民設移行を進めるため、未整備や公設となっている地域（図表4のCの地域）が図表4のAの地域（一般支援区域）に該当したとしても、「地理的条件等により第

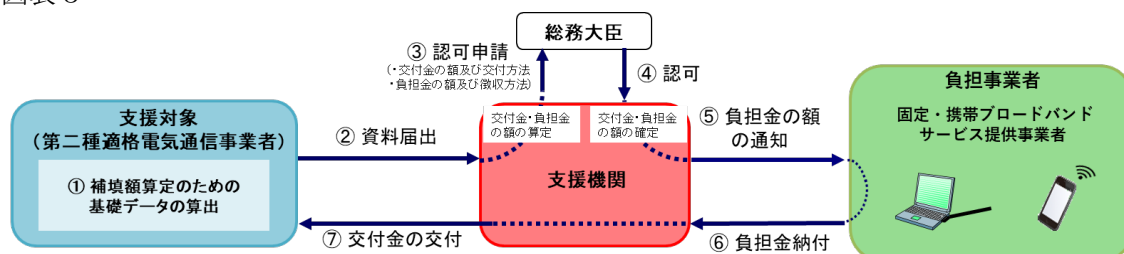
二号基礎的電気通信役務の提供を確保することが著しく困難であると見込まれる地域」として、特別支援区域に含めることについて、今後検討する必要があります。

なお、支援区域に指定されるためには当該回線設置事業者が1者以下の提供地域であることが必要であるため、今後、当該回線設置事業者に第二号基礎的電気通信役務の提供区域の報告を求めることが想定されます。

第二種適格電気通信事業者に対する交付金制度

ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービス交付金制度の仕組みを図表5に示しています。基礎的電気通信役務支援機関（以下「支援機関」）が中央で、左側が交付金の交付を受ける第二種適格電気通信事業者、右側が負担金を負担する負担事業者です。

図表 5



第二種適格電気通信事業者は、補填額を算定するための基礎データを支援機関に届け出て、支援機関が交付金・負担金の額の算定を行って総務大臣に認可申請します。支援機関は、総務大臣の認可を受けたら、負担事業者に対して負担金の額を通知して、負担事業者から負担金を徴収します。そして、支援機関は、徴収した負担金を原資に第二種適格電気通信事業者に対して交付金を交付します。

この交付金の交付を受ける第二種適格電気通信事業者になるためには、総務大臣の指定を受ける必要があります。法律上の指定の要件は、第二号基礎的電気通信役務の収支の状況等を公表していることと、第二号基礎的電気通信役務の業務区域の範囲が1以上の支援区域の全部を含むことです。後者については、具体的には、該当の区域において、既に第二種適格電気通信事業者が担当支援区域として指定されておらず、一定規模以上の電気通信回線設備が設置されていることが前提になります。

今後の制度の運用開始に向けた検討

今後の制度の運用開始に向けて、2022年6月から「情報通信審議会 電気通信事業政策部会 ユニバーサルサービス政策委員会」の下に立ち上げた「ブロードバンド基盤ワーキンググループ」において、改正電気通信事業法の政令及び省令への委任事項である制度の詳細についての議論が始まっています。

主な検討事項は、「第二号基礎的電気通信役務の範囲」、「事業者規律の在り方」、「交付金支援の対象となる区域の指定の在り方」、「交付金・負担金算定の在り方」等についてです。

年明け以降の答申を目指すとともに、答申を踏まえて政令及び省令の改正を行う予定です。ここでは、これまでの「ブロードバンド基盤ワーキンググループ」における主な議論を簡単に紹介させていただきます。

まず、第二号基礎的電気通信役務の範囲については、FTTH と CATV インターネットのうち HFC 方式が念頭にありますが、無線の活用についても議論されています。

また、FTTH については、卸電気通信役務の提供を受けて、卸先事業者が役務提供するビジネスモデルが一般化しています。そのため、卸先事業者が提供する役務を第二号基礎的電気通信役務に含めて、役務の適切性、公平性を確保するための契約約款の届出義務等を課す必要があるか議論されています。

一般支援区域及び特別支援区域を指定するに当たって、電話の場合は 100% の世帯カバーを前提にその維持費用を支援する仕組みですが、ブロードバンドの場合は未整備地域が存在します。そのような中で、第二種適格電気通信事業者に対する交付金の支援要件として、支援区域における電気通信回線設備の規模や第二号基礎的電気通信役務の継続提供期間について議論されています。

交付金・負担金の算定について、ブロードバンドは通信事業と放送事業とで共用している設備など他の役務と共用している設備があり、こうした設備の費用配賦の在り方について議論されています。

2022 年 6 月に改正電気通信事業法が公布され、施行日は公布から起算して 1 年を超えない範囲内において政令で定める日とされています。総務省では、今後の議論を踏まえながら制度整備を行い、適切に制度を運用していきたいと思います。