



ブロードバンドのユニバーサル化に関する英国での議論

一般財団法人マルチメディア振興センター（FMMC）

ロンドン事務所長 佐伯宜昭

概要

英国では 2010 年にキャメロン政権が発足して以降、政府の関与による高速ブロードバンドインフラ整備計画が進められてきた。途中、計画の目標となる期限やカバレッジ率に変更されつつも、超高速ブロードバンドの整備計画が順調な進捗を見せる一方で、近年ではブロードバンドのユニバーサル化に関する議論に関心が集まっている。以下では、2016 年 4 月末時点での、英国におけるブロードバンドのユニバーサル化に関する取組を概説する。

1. ブロードバンドインフラ整備に関するこれまでの英国の取組

2010 年に発足したキャメロン政権は、他の主要国に比べて整備が進んでいなかった英国のブロードバンドインフラの水準を引き上げるとともに、国内のインフラ格差を解消するために、高速ブロードバンド整備計画を立ち上げた。2010 年当初の政策目標としては、2015 年までに欧州最良の超高速ブロードバンドを構築することが打ち出され、その後 2011 年に公表された「国家インフラ計画 2011」では、2015 年までに①全世帯において 2Mbps 以上のブロードバンドを利用可能とするとともに、②全国の 90%の世帯・事業所において 24Mbps 以上の超高速（superfast）ブロードバンドを利用可能とする（フェーズ 1）ことが具体的目標として設定された。また、2 年後の 2013 年に公表された「国家インフラ計画 2013」では、超高速ブロードバンド整備に関してプロジェクトの進捗に遅れがあったこともあり、上記②に関しては目標期限が後ろ倒しされる一方でカバレッジ目標が引き上げられ、②' 2017 年までに 95%の世帯・事業所において超高速ブロードバンドを利用可能とする（フェーズ 2）との目標に修正され、現在に至っている。

これらの目標達成のため、政府は過疎地域のインフラ整備や主要都市における Wi-Fi 整備など複数のプロジェクトに公的資金を拠出しており、①については 2015 年 12 月時点で残り世帯が約 30 万世帯¹とされ、当初目標が概ね達成される形となっている。また②' については、英

¹ 2015 年 12 月 7 日に、ブロードバンド政策を担当する文化・メディア・スポーツ省（DCMS）が、下り速度 2Mbps 以上のブロードバンドサービスを安価で利用できない世帯・事業所に対し、衛星ブロードバンド初期設置費用の一部を助成する制度を開始すると発表した時点では、同制度の対象世帯・事業所は約 30 万程度（全世帯の約 1%）存在するとされていた。

<https://www.gov.uk/government/news/satellite-dishes-to-boost-broadband-speeds-in-most-remote-areas-of-uk>

なお、2016 年 3 月に公表された公開諮問（後述）の中では、全世帯・事業所は少なくとも 2Mbps のサービスにアクセスできる状況にあるとされており、政府のスタンスとして①の目標は達成されたとの認識であること

国内の超高速ブロードバンドの世帯・事業所のカバー率は、2010年には約45%であったものが2015年末時点で約90%と劇的に改善（フェーズ1目標を結果的に達成）し、うち政府のブロードバンド整備執行機関BDUK（Broadband Delivery UK）が関与するプロジェクトにより超高速ブロードバンドが利用可能となった建物の数は362.5万件、地方政府・自治体に助成された資金は総額約4億700万ポンド（約660億円）に及んでいる²。2016年春には公的支援プロジェクトによるカバー世帯・事業所が400万件を突破する予定で、2017年末をターゲットとした政府目標は、現時点で予定どおり進んでいるとされている。

2. ブロードバンドのユニバーサル化に関する議論の展開

超高速ブロードバンドの整備計画が順調に進む一方で、上記①のユニバーサル化に関しては、当初目標とされていた「2Mbps」という速度が現時点での一般的なブロードバンドサービス商品や消費者ニーズに比べてあまりにも遅すぎることが問題になり始めた。また、②の目標が順調に達成されて超高速ブロードバンドが95%をカバーした後、残りの5%をどうするかという議論が、整備計画の後半に差し掛かる（そして5年に一度の総選挙が実施される）2015年頃にかけて徐々に注目を集めるようになった。

こうした中、ブロードバンドのユニバーサル化に関する議論が大きく取り上げられたのは、2015年2月に上院のデジタルスキル委員会から公表された、英国の将来のデジタル社会のあり方に問題提起と勧告を行った報告書「Make or Break: The UK's Digital Future³」であろう。同報告書は、デジタル技術の進化が生活や社会の変化を生み、人々に機会を与える一方で、デジタルスキル不足が大きなリスクをもたらす恐れを指摘し、英国が将来のデジタル社会でリーダーの位置を確保するために必要となる要素の一つとして、インターネットアクセスを水道や電気等の公益サービス（ユーティリティ）並みに提供することを勧告していた。

この報告書に呼応するかのよう、政府は翌3月に、今後10-15年を見据えたデジタル通信インフラの将来的なあり方を示唆する文書「デジタル通信インフラ戦略（Digital Communications Infrastructure Strategy）⁴」を公表した。同文書では、今後ブロードバンド政策分野に関して政府が取るべき具体的方針⁵について言及がなされるとともに、政府が推進中の超高速ブロードバンド整備計画の補完として、残り5%の世帯・事業所に対しても、5Mbps

がうかがえる。

²

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/501113/Broadband_Performance_Indicator_-_December_2015.pdf

³ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/lddigital/111/11102.html>

同年5月に実施を控えた英国総選挙を見据え、ブロードバンドのユニバーサル化に関する議論を含む、デジタル分野における各政党の政策立案を促す目的があったとされている。

⁴

<https://www.gov.uk/government/publications/the-digital-communications-infrastructure-strategy/the-digital-communications-infrastructure-strategy>

⁵ 当時実施中の、中小企業を対象としたブロードバンド接続バウチャースキームの継続や、サリー大学が主導する5G研究開発の推進、政府による財政保証制度「UK Guarantees Scheme」（インフラ整備事業に対する民間からの資金貸付をスムーズにすることを目的に2012年に財務省が導入）をデジタルインフラ分野の投資にも更に活用すること等を挙げている。

のブロードバンドを生活・労働に不可欠なユニバーサルサービスと位置付け、2016年までにユニバーサルサービス義務（USO）を法的に通信事業者に課すことを検討することに初めて言及した。

また、総選挙後の同年7月には、上記の上院報告書に対するデジタル経済担当大臣の回答という形で、今後のデジタル分野における政策の骨子（「デジタル・マニフェスト」）を公表し、その中でユニバーサルブロードバンドの展開にコミットした⁶。この段階で、2015年5月の総選挙を経て発足した保守党新政権が、ブロードバンドのユニバーサル化に関して事業者へUSOを課す方針をほぼ決定したと言えるだろう。

3. ユニバーサル化に向けた具体的検討の開始

2015年11月7日、英国政府はブロードバンドのユニバーサル化に関し、すべての家庭・事業所における下り速度10Mbpsの高速ブロードバンドへのアクセスを、水道や電気といった基本的公益サービスへのアクセスと同様に国民の基本的な法的権利とみなし、これを実現するため2020年に現政権の任期を終えるまでの間に通信事業者にUSOを課す提案を正式に表明した⁷。速度に関しては、通信規制機関のOfcomが提供する最新データを基に、現時点での典型的な家庭や多くの小企業が必要とする水準として10Mbps⁸が設定され、具体的な提案については2016年早期に公開諮問を実施するとされた。

また、2016年3月23日にはDCMSが、ユニバーサル化の実現に向けた第一歩として、USOの導入に関する明確な権限を所管大臣に付与する法律を制定する方針を公開諮問文書として発表した⁹。同文書では、超高速ブロードバンド整備計画の目標期限である2017年末時点で10Mbps以上のサービスにアクセスできない世帯・事業所が最大100万か所（全世帯の約3%）に上ると推測し、デジタルインクルージョンを重要課題としてブロードバンドのユニバーサル化を進めると説明している。その上で、「今日の需要に適切に対応した機能的なインターネットアクセス」を提供するためブロードバンドUSOを導入し、導入に当たって必要とされる権限を所管大臣に付与するための法律を制定すること、また、USOの対象範囲や制度設計に当たっ

—
6

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/447364/50821_Cm_9099_WEB.pdf

7

<https://www.gov.uk/government/news/government-plans-to-make-sure-no-one-is-left-behind-on-broadband-access>

キャメロン首相は、英国を欧州主要国の中でも最もデジタル化された国にすることを目指し、高速ブロードバンドサービスへのアクセスを21世紀の英国における基本的権利の一つとして、国民がどこに住んでいようともアクセスを保証したいとしている。

⁸ ブロードバンド政策を担当するベイジージェジタル経済担当大臣は、議会の答弁で、欧州委員会がユニバーサルサービスとしてのブロードバンドを5Mbps程度で考えていること、また敷設世帯・事業所の地理的状況等に鑑みると、下り10Mbpsが現実的な速度であると考えられると説明している。

<http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/culture-media-and-sport-committee/establishing-worldclass-connectivity-throughout-the-uk/oral/31925.html>

9

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/510148/Broadband_Universal_Service_Obligation.pdf

て求められる特定の要件やガイダンス等を含む下位法令を別に定め、Ofcom に実施義務を課す考えを提案し、広く意見を求めている。

さらに Ofcom は、DCMS から USO に関する技術的分析および提言を求められたことを受け、USO の具体的な制度設計に関する情報収集を 2016 年 4 月 7 日から開始している¹⁰。Ofcom は、ブロードバンド USO を設計・導入するに当たって考えられる様々な選択肢として、主に 1) USO のスペック・対象範囲、2) USO に対する需要、3) コスト、コストとパフォーマンスの均衡、効率、4) ユニバーサルサービス事業者、5) USO に対する財政補助および想定される市場への影響、6) USO のレビュー等に関する見解を消費者や産業界から広く求めており、最終的な分析・提言書を 2016 年末までに提出するとしている。

4. 今後の展望

以上のように、英国におけるブロードバンドのユニバーサル化を巡る議論はまさに本格化してきた段階であり、今後は 2016 年いっぱいを目途に、関係者の資金負担¹¹やスケジュール等、具体的な議論が行われることが想定されている。実際に USO を含めた法案（おそらく「デジタル経済法案」の形で、他の案件とともに法案化されると想定されている。）は早ければ今夏に公表され、2017 年度にかけて審議されることになろう。

ブロードバンドインフラの整備やサービス提供に先んじていた日本でさえ、具体的な速度を含めたブロードバンドのユニバーサル化が実現していないことを考えれば、我が国同様に多くの離島や過疎地域を擁する英国でこのような取組が行われることは、非常にチャレンジングなことと思われる。一方で、英国政府は緊縮財政を行うとともに、行政サービスのデジタル化等を積極的に推進しており、ブロードバンドのユニバーサル化が実現した際には、これらのサービスを完全にデジタルに切り替えることも視野に入れていると推測できることは、ユニバーサル化を実施するに当たって留意するべき点であろう。

¹⁰

<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/broadband-USO-CFI/summary/broadband-uso.pdf>

¹¹ ブロードバンド政策に関する政府のアドバイザーグループ Broadband Stakeholder Group (BSG) は、2015 年 11 月に政府がユニバーサル化を公表した際に、今後のインフラ整備コスト負担に関し、1) BDUK を通じた政府による直接投資、2) 消費者による負担、3) ユニバーサルサービス基金等の産業界による拠出、4) Ofcom と政府がユニバーサルサービス義務事業者として企業を選定するという 4 つの選択肢を挙げ、これらの複数の選択肢を組み合わせない限り実施は困難であろうと指摘するとともに、不十分なサービスデザインは結果として法的な問題を引き起こすことも考えられるため、コスト負担については慎重に検討する必要があるとしている。

<http://www.broadbanduk.org/2015/11/10/universal-coverage-and-a-uso/>