

英国におけるブロードバンド・ユニバーサルサービス (後編)

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 所長 入江 晃史



はじめに

「ユニバーサルサービス」は、電気通信や電気・ガス・水道などの公益サービスで議論される概念である。これは、現在の社会的・経済的条件の下で不可欠であると考えられる基本的サービスを、すべての人に、求めに応じて、手頃な価格で提供することを確保するシステムのことを指し、セーフティネットとしての役割を期待されている。

英国の電気通信分野におけるユニバーサルサービスは、2002年に策定されたEUのユニバーサルサービス指令に基づくものであり、BTなどのユニバーサルサービス提供事業者(USP)は、基本的なインターネットアクセスを含む固定ネットワークへの接続サービスの提供(音声通話とナローバンド(ダイヤルアップ)インターネット(28kbps))など¹を義務付けられてきた。そして、2020年3月から²は、制度上ナローバンドだけではなく、ブロードバンドもユニバーサルサービスの範囲に含まれている。英国に住んでいる人は誰でも、手頃な価格でブロードバンド(ダウンロード速度10Mbps。アップロード速度1Mbps。毎月のデータ許容量100GB。その他にも条件があるが、後述)をBT(やKCOM)に申請することで利用できるようになった。

ユニバーサルサービスは、現在の社会的・経済的条件の下で不可欠であると考えられる基本的サービスであるから、当然、時代とともにその内容は変わりゆく性質のものである。最低限のサービスとして、例えば10Mbpsが妥当なのかどうか、毎月のデータ許容量が100GBで十分なのかといった論点は不断に議論されている。

ロンドン事務所はこれまで、このブロードバンドのユニバーサルサービス化に関する英国の議論を追いかけてきた³。2020年3月にブロードバンド・ユニバーサルサービスが開始され、これまでの取組に一区切りついたため、本稿では、英国のブロードバンド・ユニバーサルサービス制度化までの経緯と最近の動向を、前編と後編に分けて概説することとしたい。

本稿は後編となる。USPの指定、USPに対する補償など、USPを中心に概説する。また、ディセント・ブロードバンドの最新の動向を紹介する。ブロードバンド・ユニバーサルサービス制度化の経緯については、前編をご参照いただきたい。

¹ この他に、低所得の顧客向けの特別料金スキーム、公衆電話へのアクセス、聴覚障がい者の顧客向けテキストリーサーサービスも含まれている。https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0021/34266/statement.pdf (以下、脚注のウェブサイトはすべて11月17日にアクセスしている。)

² <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/latest/features-and-news/broadband-uso-advice>

³ 佐伯宣昭「ブロードバンドのユニバーサルサービス化に関する英国での議論」(FMMC 研究員レポート 2016.5) 参照。https://www.fmmc.or.jp/Portals/0/resources/ann/report_england_20160510.pdf

1. USPの指定

これまで見てきたとおり、USOの中身は固まりつつあったが、問題は、誰がこの義務を履行するのかであった。2018年6月にOfcomはUSPの募集をしたが、結局、同年11月、Ofcomは、「電子通信（ユニバーサルサービス）（ブロードバンド）規則」を策定⁴し、USPの指定については、直接指定方式を導入した（施行は12月4日）。

ここでいう直接指定方式とは、OfcomがUSPとして適切だと考える者の指定を提案し、関係者の意見を聴取した後に決定する形である。Ofcomは、この形がUSPを決める最も迅速かつ効果的なプロセスであるとした。そして、同年12月、Ofcomは、USPとして、BTとKCOMを指定することを提案した⁵。

当初、6月のUSP募集に対しては8社⁶が関心を示していたが、Ofcomが設定した基準をクリアした事業者がそもそもBT、KCOM、ハイパーオプティックの3社しかおらず、ハイパーオプティックも結局辞退したことから、結局2社しか候補がいない状況であった⁷。

そして、2019年6月6日、Ofcomは、BT（ハル市エリアを除く全国）とKCOM（ハル市⁸エリア）をUSPとして指定し、ブロードバンド・ユニバーサルサービスの提供に関してUSPに課される義務（ユニバーサルサービス条件）などを決定する声明（statement）を発表⁹した。併せて、この声明の中で、USP側の準備期間を考慮し、USO接続の申請は、約10か月後の2020年3月20日から可能になるとした。

USPの義務内容としては、これまでOfcomが提案してきたものを大枠は踏襲するものとなっているが、例えば、USO接続の価格の上限（セーフガード・キャップ）の提案が撤回されたり、当初一律「12か月以内」と設定されていたブロードバンド敷設所要期間を条件付きで最大2年まで延長する等、一部変更も行われている。以下、主なユニバーサル条件を概説することとしたい。

（1）ブロードバンドUSOの利用資格（eligibility）の確認とUSOの周知活動

利用資格自体については、前編で述べたとおり、電子通信（ユニバーサルサービス）（ブロー

⁴ <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2018/1231/made/data.pdf> なお、「規則(regulation)」や「命令 (order)」は2次立法と呼ばれ、日本の政省令に相当する。

⁵ https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0024/129408/Consultation-Delivering-the-Broadband-Universal-Service.pdf

⁶ Airband社、Bentley Walker社、Broadway Partners社、BT社、Hyperoptic社、KCOM社、Quickline社、Viasat社の8社。

⁷ https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0024/129408/Consultation-Delivering-the-Broadband-Universal-Service.pdf

⁸ KCOM（旧 Kingston Communications）は、イングランド東部に位置するハル市を営業区域とする通信事業者。従来より、BTと共に、ユニバーサルサービスの指定事業者であった。 <https://www.kcom.com/>

⁹ Designating Universal Service Providers and setting conditions
https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0019/151354/statement-delivering-the-broadband-universal-service.pdf

ドバンド) 命令に規定されている。今回の声明では、この利用資格の確認方法や手頃な値段の金額などについて Ofcom の最終的な見解が示された。具体的には、USP はブロードバンド・ユニバーサルサービスの利用申請を受けた場合、顧客の利用資格を満たすかどうかを 30 日以内に確認することとし、「手頃な」値段の具体的な金額については、45 ポンドとした。すなわち、USO のスペックを満たすサービスはあるものの毎月 45 ポンドより多く支払っている者は、手頃な値段のサービスを受けていないので、USO を申請することができるということになる。

また、Ofcom は、USP による USO の周知活動を求め、具体的には、USP に対して、以下の活動を含む最低限の周知活動を求めている。

<Ofcom が求める最低限の周知活動の例>

- ①利用できる可能性がある世帯や事業所への連絡。少なくとも一度は郵便で USO の対象になる可能性がある旨を通知
- ②USP のウェブサイト、目立つように、わかりやすい英語で、USO に関する情報を掲載
- ③各種お知らせやマーケティング素材の上部に USO に関する連絡先番号を明確に表示
- ④特に、ダウンロード速度 10Mbps、アップロード速度 1Mbps 以上のブロードバンドサービスにアクセスできない世帯・事業所が多いエリアにおいては、地元自治体と協力して、USO について消費者に周知。USP はローカルラジオや新聞で広報することを検討すべき。

(2) USO 接続の料金

顧客が USP に支払うべき USO 接続の料金については、命令では料金は原則として英国全土で単一 (uniform) 料金とされている。この声明では、BT が USO ブロードバンドの VAT (付加価値税) 込の月額料金を 45 ポンド以下とすることを約束していることを紹介しつつも、45 ポンドを料金のキャップとすることはしなかった。Ofcom は当初、2018 年 12 月時の提案では価格上限の設定 (セーフガード・キャップ) を提案していたが、ユニバーサルサービスとして求めるスペックのブロードバンドサービスの価格の多くは現在 45 ポンド以内に収まっているため、キャップを検討する必要があるれば検討する、という立場に変更した。

(3) USO 接続の提供時期

USO 接続の提供時期については、Ofcom は、例外的なケースを除き、原則として接続申請を受理してから 12 か月以内に USO 接続を提供することとした。BT の場合、少なくとも 80% の接続は 12 か月以内、95% は 18 か月以内、99% は 2 年以内に提供することとされている。

(4) USO 申請の受付開始時期

Ofcom は、USP 側の準備を踏まえ、2020 年 3 月 20 日から USO 接続の申請の受け付けを開始するとした。Ofcom は、当初、その 4 か月前に受け付けを開始することを提案していたが、BT から準備の懸念が示されたため、2020 年 3 月開始に延期された。

(5) その他

USP は、USO 顧客に対し、非 USO 顧客と同品質のサービスを提供しなければならない。そのため、苦情処理手続きを整備し、Ofcom が承認する裁判外紛争処理スキームを利用できるようにしなければならない。また、(1) から (5) までの条件を遵守しているかどうかを監視するため、USP は報告書を提出しなければならないとされた。BT はこれに従い、2020 年 10 月 30 日に報告書を提出している（後述）。

2. USPに対する補償

USP に対する補償（USO funding）の枠組みは、EU のユニバーサルサービス指令に規定されている¹⁰。具体的には、USO は USP にとって費用中立的であるべきであり、USO の提供によって有利・不利になってはならないとする。そして、EU 指令上は、仮に USP にとって不公平な負担が発生した場合は、当該 USP は①公的資金、②産業界基金、③前 2 者の混合という 3 つのオプションにより補償を受けるとされている。

英国では、この指令を 2003 年通信法によって国内法化している。同指令では上記 3 つのオプションを加盟国に用意したところであるが、2018 年 3 月、英国は、公的資金に対する予算上の制約を考慮し、ブロードバンド・ユニバーサルサービスについては②を選択した¹¹。

Ofcom は、2019 年 11 月、補償規則案についての公開諮問を行い、2020 年 5 月 22 日、USP によるユニバーサルサービスの補償ルールに係る声明と補償規則の策定を発表した¹²。補償ルールに関する概要は以下のとおりである。

<補償ルールの概要>

- ①USO 提供のための純費用（net costs）のみが補償される。
- ②Ofcom は当該純費用が USP に対する不公平な負担であると決定しなければならない。
- ③仮に不公平な純費用負担が存在する場合、Ofcom は当該負担を USO 提供者に補償するため、産業基金（industry fund）を設置しなければならない。
- ④同基金からの補償は、遡及的に適用され、発生した不公平な負担のみが補償される。USP は、ユニバーサルサービスを提供するための先行投資費用は負担しなげならず、ネットワークインフラ展開のために前もって基金から拠出を受けることはできない。

具体的な補償までの流れについても触れておくと、まず、USP は、Ofcom に対し、USO のコンプライアンスにかかった純費用¹³の額の審査を申請する。Ofcom は、この申請を受け、純

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0022&from=en>

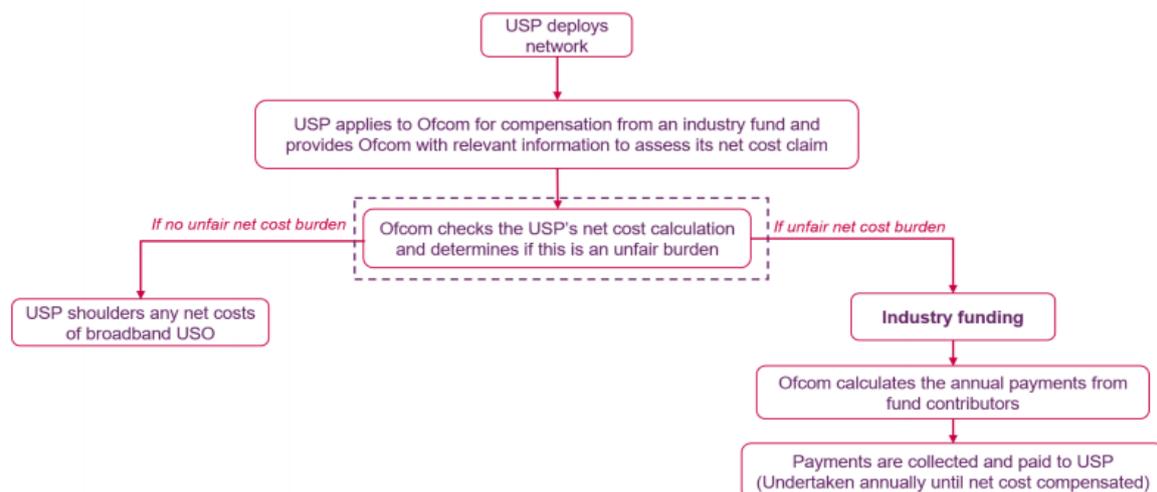
¹¹ A new broadband Universal Service Obligation: Government's response to consultation on design https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/695121/USO_consultation_government_response_28_March.pdf セクション 9 Funding 参照。

¹² Compensating providers delivering universal services https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0033/195774/statement-uso-funding.pdf

¹³ 純費用の計算は、正確性と、計算プロセスにおける Ofcom や産業界の負担が比例的である必要性とのバラ

費用が存在するかどうかを審査する。具体的には、USO に関連する直接費用及び直接・間接利益を算出した上で、直接費用から直接・間接利益を減じて算出する。計算については、Ofcom が USP から独立した団体による監査が実施される。純費用額の存在を認定した後、Ofcom は、この純費用の一部又は全部の負担が USP にとって不公平なものかどうか判断する。判断するに当たっては、客観的基準に基づき、USP の負担能力や財務面への影響、競争力を勘案した上で決定する。仮に Ofcom が、USP による当該負担が不公平なものであると判断した場合、Ofcom は USP に補償するための産業基金を設立する。産業基金への拠出は、通信事業者が行うが、具体的に誰がいくら負担をするのかについても決定する。当該基金を設立し、USP への補償金を産業界から集めた後は、Ofcom は当該基金から USP へ補償金を原則として月単位で支払うことになる。この補償規則（2020 年電子通信（ユニバーサルサービス）（コスト）規則）は、6 月 15 日に発効した¹⁴。

Figure 2: How the broadband USO would be funded



出典：Ofcom “Implementing the Broadband Universal Service Obligation¹⁵”（16 頁）（2018.6）

3. ディーセント・ブロードバンドの最新の動向

Ofcom は、2020 年 9 月、Connected Nations 報告書のアップデート情報を公表¹⁶しており、そこでディーセント・ブロードバンドの状況についても触れている。

それによれば、英国の建物の大部分は、ディーセント・ブロードバンドにアクセスできてい

ンスをとるため、USP による申請の規模などに応じて、ケースバイケースで計算される。従って、今回の規則では、詳細な計算方法は定めていない（パラ 5.13）。

¹⁴ <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/545/made/data.pdf>

¹⁵ https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0013/115042/implementing-broadband-uso.pdf

¹⁶ Connected Nations Update Summer 2020

https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0017/202571/connected-nations-summer-update-2020.pdf

なお、この Update は昨年公表の Connected Nations のアップデートである。年次報告は、通例、毎年 12 月に発表される。

ることが明らかになっている。固定回線によるディーセント・ブロードバンドサービスを受けられない住居用・事業用建物の数は、2020年5月現在、590,000（全体の2%）となっており、今年5月に発表した数字（2020年1月時点で608,000（全体の2%））からは若干減っている。Ofcomとしては、固定無線アクセス（FWA）の利用が伸びてくることにより、その数を減らすことができることを期待しているとしている。そして、仮にFWAやモバイルの利用を含めた場合には、ディーセント・ブロードバンドにアクセスできない数は、2019年12月の推計では、約189,000（全体の約0.6%）としている¹⁷。

なお、USOのスペック自動見直しの契機となる超高速ブロードバンドの契約状況については、同報告書では、2,780万の家屋に整備された（95%）としているが、実際に契約をしているのは57%に過ぎないため、見直しのトリガーが引かれるのは当分先になるだろう。

本稿で述べたとおり、ディーセント・ブロードバンドを確保する制度的仕組みは整い、実際に申請受付も始まった。2020年10月30日、BTは、ユニバーサル条件に従い、ブロードバンド・ユニバーサルサービスに対する進捗を公表した¹⁸。報告によれば、この半年で、BTのウェブサイト上でUSOを説明しているページへの訪問は5万件近くあったこと、新しいネットワーク構築の申込が9,000件を超えたこと、BTは申込みの大部分に対し、既存商品の紹介や、すでに計画されていた新しいネットワーク構築の説明を行ったことを明らかにした。この報告書では、BTは、自身が提供する4Gネットワークによって、顧客はUSO接続ができると強調している。これは、BT傘下のEEのモバイルネットワークをラストワンマイルで利用する4Gホームブロードバンドルータ（固定無線技術の活用）のことを主に指していると思われる。ラストワンマイルの工事に特に費用がかかることを考えると、固定無線の活用の推進は今後の要USO接続エリアを効率よく減少させることが期待される。

結局、このBTの報告によれば、これまでのところ、512件のネットワーク構築の注文が確定し、現在、4,000件を超える建物をカバーするUSO接続を構築中であることが明らかになった。BTは、USO接続のコストが、政府の定めた閾値（3,400ポンド）を超えるときは（超過部分は顧客負担）、隣人とコストを共有する方法も検討しているとのことである。一方で、英国における家屋の0.5%に相当するエリアでは、USO接続にはコストがかかりすぎ、コスト共有もできず、良いアプローチがなく、これは、引き続き、政府、Ofcom、産業界の課題であるとした。

4. 結び

以上、英国におけるブロードバンド・ユニバーサルサービスの議論を最新の状況まで追って

¹⁷ Connected Nations 2019 UK report

https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0023/186413/Connected-Nations-2019-UK-final.pdf

¹⁸ BT Report on progress against the Broadband USO（半期に1回報告。次回は2021年4月30日までに公表される。）

<https://www.bt.com/bt-plc/assets/documents/about-bt/policy-and-regulation/download-centre/2020/bt-report-on-progress-against-the-broadband-uso.pdf>

概説した。ジョンソン政権が良く使うフレーズである、英国全体を「レベルアップする」ためには、ブロードバンド整備は基盤としてますます不可欠なものとなっている。現在、コロナウイルスのパンデミックで在宅勤務が増えていることも、英国全土におけるブロードバンド整備の必要性を後押ししている。通信事業者と政府の連携による「ルーラル共有ネットワーク」(SRN) やサービス困難地域のための 50 億ポンドのブロードバンド整備支援の公表など、ジョンソン政権は次から次へと大玉政策を出している。引き続き、英国のブロードバンド展開支援策に注目していきたい。

英国におけるブロードバンド USO の制度化の経緯

	主な動き
2015 年 3 月	DCMS と財務省、「デジタル通信インフラ戦略」発表
2015 年 11 月	DCMS、USO の制度化の検討表明
2016 年 3 月	・ DCMS、USO 制度化のための 1 次立法（デジタル経済法案）の内容等を公開諮問 ・ DCMS、Ofcom に USO の具体的な制度設計について技術的提案を要請
2016 年 7 月	デジタル経済法案の下院審議開始
2016 年 12 月	Ofcom、DCMS に対して技術的提案
2017 年 4 月	デジタル経済法成立（ブロードバンド USO を制度化）
2017 年 7 月	DCMS、ブロードバンド USO の制度設計案及び 2 次立法（「電子通信（ブロードバンド）（ユニバーサルサービス）命令案」）を公開諮問。 Ofcom、技術的提案補足（シナリオの追加）
2018 年 3 月	DCMS、2018 年電子通信（ユニバーサルサービス）（ブロードバンド）命令を策定。（施行は 4 月） ・ 家庭・事業所に、ディーセントで手頃なブロードバンド接続を申請する権利を付与。 ・ ブロードバンド・ユニバーサルサービス義務の条件を確定。
2018 年 6 月	USO の実施に関する公開諮問 USP の義務内容の公開諮問と USP の募集
2018 年 9 月	USP の指定方法について公開諮問。直接指定方式を提案。
2018 年 11 月	2018 年電子通信（ユニバーサルサービス）（ブロードバンド）規則策定（施行は 12 月） ・ USP の指定方法と USP 指定の見直しに関する規定を整備。
2018 年 12 月	Ofcom、BT と KCOM を USP に指定する提案と、USP が遵守すべき条件について公開諮問
2019 年 6 月	Ofcom、USP として BT と KCOM を指定し、USP が遵守すべき条件を決定する声明を公表。
2019 年 11 月	Ofcom、USP が求める USO 提供の補償のための手続き等を公開諮問。
2020 年 3 月 20 日	USO 申請受付開始
2020 年 5 月	Ofcom、USP が求める USO 提供の補償のための手続きに係る声明と補償規則の策定
2020 年 6 月	2020 年電子通信（ユニバーサルサービス）（コスト）規則発効