

ブロードバンドサービスのユニバーサルサービス化促進のための 事業者規律の在り方【素案】

令和3年10月
総務省 総合通信基盤局

- 現行の基礎的電気通信役務制度は、**基礎的電気通信役務の提供の適切性、公平性、安定性を確保**するため、基礎的電気通信役務を提供する事業者に対して、**①契約約款の届出義務、②会計整理義務、③役務提供義務、④技術基準適合維持義務等の各種規律**を課している。
- 今回の制度改正において、**有線ブロードバンドサービス（具体的には、FTTH及びHFC）を「基礎的電気通信役務」に追加**する場合、有線ブロードバンドサービスを提供する事業者についても、**役務提供の適切性、公平性、安定性を確保**するため、**一定の規律を課すことが適当**であるが、
 - ・ 電話と異なる**有線ブロードバンドサービスの特徴**や
 - ・ 平成13年の基礎的電気通信役務制度創設時以来、**約20年間における制度の運用状況**を踏まえ、**今回の制度改正を機に、所要の規制緩和**を行うことが適当である。

※1 例えば、電話に係る基礎的電気通信役務を「第1号基礎的電気通信役務」、有線ブロードバンドサービスに係る基礎的電気通信役務を「第2号基礎的電気通信役務」として規定することが考えられる。

※2 自ら回線を設置せず、他の事業者から卸電気通信役務の提供を受けて提供される有線ブロードバンドサービスについては、①卸元である回線設置事業者が提供するサービスに対して役務提供義務を含む各種規律が課されていれば、当該エリアにおける基礎的電気通信役務の提供の適切性、公平性、安定性は確保されると考えられること、②今般新設する交付金制度は、基本的には、支援対象エリアにおける回線設備の維持に必要な費用を支援するものであることを踏まえると、「基礎的電気通信役務」に追加する必要はないものと考えられる。

基礎的電気通信役務を提供する事業者に課されている規律（主なもの）

規制緩和の基本的考え方

- ・ 契約約款の作成・届出義務（法19条1項）
- ・ 約款に適合した役務の提供義務（同条3項）

有線ブロードバンドサービスは、利用態様が多様であり、相対契約へのニーズが高いことから、**有線ブロードバンドサービスについては相対契約を認める。**

- ・ 会計整理義務（法24条）

これまでの制度の運用状況を踏まえ、料金の適正性の確認は**特に必要な場合に料金の算定根拠等を事業者から個別に報告徴収**することで行うこととし、電話・有線ブロードバンドサービスを問わず、**一律の会計整理義務は廃止**する。

- ・ 役務提供義務（法25条）

有線ブロードバンドサービスについては広く卸契約が行われており、事業者間での交渉の自由を尊重する必要が高いことから、**有線ブロードバンドサービスについては卸事業者との契約は役務提供義務の対象外**とする。

- ・ 技術基準適合維持義務（法41条）

有線ブロードバンドサービスの品質は、利用者側の環境により大きく影響を受けるため、**有線ブロードバンドサービスの品質基準は、当面の措置として、名目速度で設定**する。また、**所要の猶予措置**を設ける。

1. 現行法の規律

1. 基礎的電気通信役務を提供する事業者は、**役務の公平な提供**に努めなければならないとされており（法7条）、この場合の「公平性」とは、**誰もが原則として地域間格差なく同等の条件でサービスを利用できることを意味する。**
2. 現行法が、基礎的電気通信役務を提供する事業者に対し、**契約約款の作成・届出等を義務付けているのは（法19条）、主として、この役務提供の公平性を担保するため**である。

- ※1 例えば、基礎的電気通信役務を提供する事業者が、約款中の料金において一定の地域間格差を設ける場合には、格差を例外的に許容するだけの合理的理由が存在することが必要となる。
- ※2 届出のあった契約約款の内容が、著しく適正性を欠くとき（法29条の業務改善命令の対象ともなり得るようなとき）には、総務大臣は、契約約款の変更を命ずることができる（法19条2項）、これにより、基礎的電気通信役務の提供の最低限の適切性も担保されている。

2. 今般改正における対応

1. 今般、有線ブロードバンドサービスを「**基礎的電気通信役務**」として位置付ける場合、有線ブロードバンドサービスについても、**役務提供の公平性**を制度上確保する必要があるため、**契約約款の作成・届出義務等**を課すことが適当である。
2. ただし、有線ブロードバンドサービスは、**利用態様が多様**であり、**相対契約へのニーズが特に高い**ことから、有線ブロードバンドサービスについては**相対契約を認め、届出約款は相対契約を行わない場合に適用される約款**と位置付けることが適当である。

- ※1 この場合でも、利用者は、事業者が相対で提示した提供条件に不満がある場合は、届出約款によるサービスを受けることができるから、役務提供の公平性は担保されているものと考えられる。
- ※2 基礎的電気通信役務の提供の最低限の適切性を担保する観点から、届出のあった契約約款の内容が、著しく適正性を欠くとき（法29条の業務改善命令の対象ともなり得るようなとき）には、総務大臣は、契約約款の変更を命ずることができるものとするのが適当である。
- ※3 有線ブロードバンドサービスについては、事業者の負担軽減の観点から、届出義務の対象について一定の緩和措置を講ずることも含め、検討することが適当である。具体的には、例えば、一定期間に限って適用される提供条件であって、通常時の提供条件よりも利用者にも有利なものについては、届出を要しないものとするのが考えられる。

3. なお、契約約款の作成・届出義務等を交付金による支援を受ける事業者（適格事業者）に限って課すことについては、

- ① **【届出約款の適用範囲を支援対象エリアに限った場合】** 適格事業者の役務提供条件について、支援対象エリアと非支援対象エリアとの間で差異が生じるおそれがあり、公平性の要請を貫徹できない
- ② **【届出約款の適用範囲を支援対象エリアに限らない場合】** 適格事業者と非適格事業者との間で非支援対象エリアにおける競争条件に差異が生じ、事業者間の競争条件の均等性が損なわれる
- ③ **【いずれの場合でも】** 非適格事業者について、役務提供の公平性が制度上担保されない

といった問題があるため、今般改正における対応としては、適当ではないと考えられる。

1. 現行法の規律

1. 基礎的電気通信役務を提供する事業者は、**電気通信事業会計規則に従って会計を整理**することが義務付けられている（法24条1号イ）。これは、基礎的電気通信役務としての「**役務提供の適切性**」の一要素である**料金の適正性**について、**行政が確認**できるようにするためである。
2. なお、基礎的電気通信を提供する事業者のうち、**交付金による支援を受ける事業者（適格事業者）**に対しては、**交付金の算定・交付の前提**として、**基礎的電気通信役務に関する収支等の公表**が義務付けられている（法108条1項1号）。

2. 今般改正における対応

1. **料金の適正性が基礎的電気通信役務としての「役務提供の適切性」の一要素であることは変わらず**、行政が何らかの方法で基礎的電気通信役務の**料金の適正性を確認**できるようにしておくこと自体は、**引き続き必要**と考えられる。
2. しかしながら、
 - ・ 現行の基礎的電気通信役務制度は、平成13年の制度創設以来、約20年間にわたって運用されてきたが、その間、基礎的電気通信役務である**加入電話等の料金の適正性について疑義が生じたことはなく**、今後もそのような疑義が生じる可能性は低いこと
 - ・ 現在、**有線ブロードバンドサービス**については事業者間の競争を通じて概ね適正な料金設定が行われていることに鑑みれば、今般、有線ブロードバンドサービスを「基礎的電気通信役務」に追加した場合でも、**料金の適正性について疑義が生じる可能性は低いこと**
 - ・ **市場支配力を有する事業者**が競合事業者を排除するために不当な料金設定を行う可能性については、**指定電気通信役務制度によって、別途、対応可能**であることを踏まえれば、基礎的電気通信役務を提供する事業者に対して**一律の会計整理義務を課す必要性は、最早認められない**と考えられる。
3. そこで、今回の制度改正を機に、電話・有線ブロードバンドサービスを問わず、**基礎的電気通信役務を提供する事業者に対する一律の会計整理義務は廃止し**、**料金の適正性の確認は、特に必要に場合に料金の算定根拠等を事業者から個別に報告徴収**することで行うことが適当である。

1. 現行法の規律

基礎的電気通信役務を提供する事業者は、**正当な理由※**がなければ、その業務区域における役務の提供を拒んではならない（法25条1項）。これは、基礎的電気通信役務が**国民生活に不可欠な役務**であることに鑑み、その**役務提供の公平性・安定性**を確保するための規律である。

※ 「正当な理由」があることの説明責任は、事業者側に課される。

2. 今般改正における対応

1. 役務提供義務は基礎的電気通信役務が「**国民生活に不可欠な役務**」と位置付けられていることの制度上の帰結であり、今般、有線ブロードバンドサービスを「基礎的電気通信役務」に追加するのであれば、**有線ブロードバンドサービスを提供する事業者に対しても、役務提供義務を課することが適当**である。

※ 役務提供義務における「正当な理由」の内容は、交付金による支援を受ける事業者（適格事業者）とそれ以外の事業者（非適格事業者）とで異なり得るものと考えられる。具体的には、非適格事業者については、業務区域内であっても、採算性を著しく欠くことが「正当な理由」となり得るが、適格事業者については、交付金による支援を受けている以上、原則として、採算性を欠くことは支援対象エリアにおける役務提供を拒否する「正当な理由」とはならないと考えられる。

2. ただし、

- ・ **基礎的電気通信役務の役務提供義務**は、事業者による**エンドユーザーに対する役務提供の公平性・安定性を確保するためのもの**であり、事業者間の卸契約を念頭に置いたものではないと考えられること
- ・ **有線ブロードバンドサービスについては現に広く卸契約が行われているが、この場合の卸元事業者と卸先事業者との契約**については、**原則として、契約締結の可否も含め、事業者間の交渉の自由を尊重すべき**と考えられること

※ 卸元事業者と卸先事業者との間に交渉力の格差が存在する場合には、これを是正する観点から、卸元事業者に対して何らかの義務を課すことも考えられるが、このような観点からの規律は、基礎的電気通信役務制度ではなく、設備の不可欠性に着目した指定電気通信役務制度の枠組みによって行われるべきものと考えられる。

を踏まえ、**有線ブロードバンドサービスについては、卸事業者との契約は役務提供義務の対象外**とすることが適当である。

1. 現行法の規律

1. 基礎的電気通信役務を提供する事業者は、当該役務の用に供する**電気通信設備を総務省令で定める技術基準に適合するよう維持**しなければならない（法41条2項）。これは、基礎的電気通信役務としての**役務提供の適切性・安定性を確保**するための規律である。
2. 技術基準は、①電気通信設備の損壊・故障による支障を防ぐための規律（**損壊故障対策**）、②電気通信役務の品質の適正を確保するための規律（**品質基準**）等を内容としており、その具体的な内容は省令（事業用電気通信設備規則）で定められている。
3. また、基礎的電気通信役務を提供する事業者に対しては、当該役務の用に供する電気通信設備の管理等に関し、①**管理規程の策定・届出**、②**統括管理者の選任**、③**主任技術者の選任**を行うことが義務付けられている。

※ 主任技術者の選任義務は、総務省令で定める一定の場合には、適用されない。

2. 今般改正における対応

1. 今般、有線ブロードバンドサービスを「基礎的電気通信役務」に追加するのであれば、**基礎的電気通信役務としての役務提供の適切性・安定性を確保する観点から、有線ブロードバンドサービスを提供する事業者に対しても、技術基準適合維持義務を課すことが適当である。**
2. ただし、**自ら回線を設置する有線ブロードバンドサービス事業者**に対しては、**現行制度の下でも、回線設置事業者としての技術基準適合維持義務が既に課されている**（法41条1項）ことから、**新たに課される規律は、事実上、品質基準に限られる。**

※ 有線ブロードバンドサービスの特性を踏まえれば、予備機器の設置等の電話用設備に対して現在特に課されている技術基準を、有線ブロードバンドサービス用設備に対して新たに課する必要はないものと考えられる。

3. 有線ブロードバンドサービスの**主たる品質としては、通信速度**が考えられるが、

- ・ブロードバンドサービスの実効速度は、**利用者側の環境等により大きく影響**を受けること
- ・現状において、ブロードバンドサービスの実効速度の計測方法について**確立したコンセンサスがあるとは言い難いこと**

から、**有線ブロードバンドサービスの品質基準は、当面の措置として、名目速度で設定**することが適当である。

※ 1 具体的な数値としては、テレワーク、遠隔教育、遠隔医療等の安定的な利用を可能にするという観点から、**例えば、「上り・下りの名目速度30Mbps以上」と**することが考えられる。

※ 2 ある事業者が複数のサービスプランを提供している場合、そのいずれかの名目速度が一定値以上であれば品質基準を充たしているものと考えられる。

※ 3 将来的に、実効速度の計測方法についてコンセンサスが確立した場合には、品質基準を実効速度で定めることも考えられる。

※ 4 ローカル事業者の負担を考慮し、品質基準への適合については、当分の間の猶予措置を定めることが適当である。

※ 5 遅延時間等の通信速度以外の品質については、有線ブロードバンドサービスの特性を踏まえ、今回は技術基準を設定しないことが適当である。

1. 撤退予定の届出等義務

- ・ 現行法上、基礎的電気通信役務を提供する事業者が、**業務の全部又は一部を休廃止**※¹するときは、**一定期間以上前**※²に、その旨を**利用者に周知**するとともに、**総務大臣に届け出なければならない**とされている（法26条の4）。

※1 業務の一部休廃止には業務区域の縮小も概念上含まれるが、現行制度の運用上は、都道府県単位での業務区域の縮小について周知・届出を求めている。

※2 省令で、休廃止の「1年以上前」までに周知・届出を行うこととされている（施行規則22条の2の10・同22条の2の11）。

- ・ 今般、有線ブロードバンドサービスを「基礎的電気通信役務」に追加するのであれば、**有線ブロードバンドサービスを提供する事業者に対しても、同様の義務**を課すことが適当である。

※3 有線ブロードバンドサービスについては、交付金制度やラストリゾート事業者の役割との整合性を考慮し、より詳細な単位での業務区域の縮小について周知・届出を求めること（例：町字単位）も含め、検討することが適当である。

2. 業務区域の登録・届出義務

- ・ 交付金制度の運用上、支援対象エリア・特別支援対象エリアに該当するエリアであっても、**複数の有線ブロードバンド事業者が競合している場合は、原則として、交付金による支援の対象外**とすることを想定している。このため、有線ブロードバンドサービスについては、**競合の有無を行政が確認**できる仕組みとする必要がある。
- ・ このような**交付金制度との整合性**を考慮し、有線ブロードバンドサービスを提供する事業者に対しては、登録・届出事項の一つである「**業務区域**」を、**基本的に町字単位で設定**することを求めることが適当である。

※1 事業者が業務区域外でサービスを提供しようとする場合は、原則として、事前に業務区域に関する変更登録・変更届出を行う必要があるが（法13条1項、法16条3項）、有線ブロードバンドサービスについては、事業者の負担軽減の観点から、一定の緩和措置を講ずることも含め、検討することが適当である。

具体的には、例えば、登録事業者との関係では、有線ブロードバンドサービスに係る業務区域の変更は、「**軽微な変更**」に該当するものとして、事後届出で足りることが考えられる。また、届出事業者との関係では、一定期間以内（例：1年以内）の試行的なサービス提供のためのエリア拡大は「**軽微な変更**」に該当するものとして、変更届出を要しないものとして考えられる（一定期間終了後も引き続き拡大後のエリアにおいてサービス提供を行う場合は、原則どおり変更届出を要する）。

※2 有線ブロードバンドサービスに係る業務区域の届出については、システム上で効率的に届出を行える仕組みを整備することが適当である。

1. 現行法の規律

現行法上、適格事業者の要件は、以下の3点である（法108条）：

- ① 基礎的電気通信役務に関する**収支等を公表**すること
- ② 基礎的電気通信役務に関する**接続約款を定め、公表**すること
- ③ 基礎的電気通信役務に係る**業務区域を総務省令で定める基準に適合**させること

2. 今般改正における対応

1. 有線ブロードバンドサービスを提供する事業者を交付金による支援の対象とする場合においても、**①の収支等の公表は、交付金の算定・交付の前提として、義務付ける必要がある。**
2. これに対し、**②の接続約款の策定・公表は、**
 - ・ 電話においては、交付金を負担する事業者を、適格事業者の電気通信設備と直接的又は間接的に電気通信設備を接続している事業者等（接続電気通信事業者等）としている関係上、適格事業者の要件とされているものであるが、
 - ・ 有線ブロードバンドサービスにおいては、交付金を負担する事業者は、有線又は無線のブロードバンドサービスを提供する事業者全般であり、**適格事業者と負担事業者とのネットワークの相互接続性は、インターネットの特性によって、当然に担保されていること**から、**有線ブロードバンドサービスにおける適格事業者の要件としては、不要**と考えられる。
3. **③の業務区域の基準適合性**については、
 - ・ 電話においては、NTT地域会社によって都道府県単位でのサービス提供が行われていることを背景として、都道府県単位でのエリアカバーを省令上の要件としているが、
 - ・ 有線ブロードバンドサービスにおいては、**支援エリア及び特別支援エリアにおけるサービス提供を維持する趣旨**で交付金を交付することから、**業務区域が支援対象エリア又は特別支援対象エリアを含むこと**を適格事業者の要件とすることが適当である。
4. 加えて、有線ブロードバンドサービスにおいては、交付金による支援を真に必要な事業者に集中するため、「**財務状況や部門別収支、全業務区域等に照らし、支援の必要性が認められること**」を適格事業者の要件とすることが適当である。ただし、新規整備の促進及び民間移行の促進という特別の政策的要請から、**特別支援対象エリア**で有線ブロードバンドサービスを提供する事業者については、**当該要件を問わず交付金による支援の対象**とすることが適当である。