

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 交付金制度の在り方【案】

2021年9月28日

事務局

1. 我が国が目指す未来社会である**Society5.0**においては、**場所や時間にとらわれない柔軟な働き方や暮らし**を実現することが期待されており、そのためには、**テレワーク、遠隔教育、遠隔医療等のデジタル技術の活用が不可欠な役割**を果たすものと想定されている。
2. また、現在、**新型コロナウイルス感染症**への効果的な対処を図るため、対面での接触を前提とせずに社会経済活動の持続的な実施を可能とする「**新たな日常**」を構築することが求められており、その上でも、**テレワーク、遠隔教育、遠隔医療等が不可欠な役割**を果たすと考えられる。
3. そこで、
 - このような**テレワーク、遠隔教育、遠隔医療等を原則として日本全国どこでも利用可能**にすることを目指し、
 - テレワーク、遠隔教育、遠隔医療等を継続的・安定的に利用する上で必要な**ブロードバンドサービスを原則として日本全国どこでも利用可能**にするため、**現行の基礎的電気通信役務制度を改正し、不採算地域におけるブロードバンドサービスの維持等のための新たな仕組みを導入**する。
4. **新たな仕組みの対象とするブロードバンドサービス**は、①通信速度（大容量の動画を送受信可能か）②遅延の程度（リアルタイムでの双方向のやりとりが可能か）③料金体系（定額料金で無制限に利用可能か）の3点を総合考慮し、**FTTH及びCATVインターネットのうちのHFC方式**とする。

<携帯ブロードバンドサービスの位置付け>

携帯ブロードバンドサービスは、

- 上記①～③の観点に照らし、少なくとも現時点においては、テレワーク、遠隔教育、遠隔医療等を継続的・安定的に利用するための手段としては、必ずしも十分でない場合があると考えられること
- 事業者間の競争による自主的な整備・維持が期待できること（2023年度中に全国整備見込み）

から、新たな仕組みの対象とはせず、今般の制度改正との関係では、**有線ブロードバンドサービスの整備・維持が費用対効果の観点から著しく合理性を欠く場合の補完的手段**と位置付けることとする。

① 不採算地域における有線ブロードバンドサービスの維持

- ・ 地方部における有線ブロードバンドサービスの重要な担い手であるローカル事業者は、人口減少の進展に伴う利用者数の減少等の理由により、採算性が悪化しつつある
 - ・ 今後、地方における人口減少が一層進展した場合、**地方部における有線ブロードバンドサービスの維持が困難になる可能性**
- ⇒ 新設する交付金でローカル事業者の有線ブロードバンドサービスの維持費用を支援することで、サービス維持を担保

② 有線ブロードバンド未整備地域の解消促進

- ・ 近年、補正予算等を活用した積極的な整備により、有線ブロードバンド未整備地域の解消がかなり進んだが、依然として、FTTH・CATV共に未整備のエリアが約7万世帯、FTTH未整備のエリアが約17万世帯存在（2021年度末時点）
 - ・ 未整備の主要な理由の一つが、**整備後の維持可能性への懸念**
- ⇒ 新設する交付金で有線ブロードバンドサービスの維持費用を支援することで、未整備地域の解消を更に促進
- ※ ただし、有線ブロードバンド未整備地域を完全にゼロにすることを指すものではなく、当該地域の自治体にも整備意向がないような著しく採算性の低いエリアについては、携帯ブロードバンドサービスによる対応を図る。

③ 公設公営・公設民営から民設民営への転換促進

- ・ 公設公営・公設民営による有線ブロードバンドサービスの提供は結果として非効率になりがちであり、自治体の人材面・財政面での負担にもなることから、**可能な限り民間移行を進めていくことが適当**
 - ・ 民間移行が進まない主要な理由の一つが、**民間事業者側の設備維持費用への懸念**
- ⇒ 新設する交付金で民間移行後の設備の維持費用を支援することで、公設公営・公設民営から民設民営への転換を促進

エリア分類	制度上の位置付け	実際の基準（省令で規定）	支援対象事業者の要件
特別支援対象エリア	市場に委ねたのではサービスが維持されない可能性が極めて高いエリア	1 改正法公布日以降に 新たに自治体事業による整備 が行われたエリア【②関連】 2 改正法公布日以降に 公設公営・公設民営から民設民営への転換 が図られたエリア【③関連】	当該エリアで有線ブロードバンドサービス（FTTH又はHFC）を提供している 民間事業者 ・当該エリアに 競合事業者が存在する場合は対象外 ・ 事業者の財務状況や部門別収支、全業務区域等は問わない
支援対象エリア	市場に委ねたのではサービスが維持されない可能性が高いエリア	条件不利地域等の高コストエリア （特別支援対象エリアを除く）【①関連】	当該エリアで有線ブロードバンドサービス（FTTH又はHFC）を提供している 民間事業者 ・当該エリアに 競合事業者が存在する場合は対象外 ・ 事業者の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事業者に限り、支援対象
支援対象外エリア	市場原理に基づくサービス提供が想定されるエリア	上記以外のエリア	—

◆支援対象エリアの指定

- 支援対象エリア・特別支援対象エリアは、基準に該当する地域を**町字単位**で判定し、毎年度、告示で公表する。

<参考>「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会 中間取りまとめ(案)」における記載(抜粋)

- 支援対象事業者を指定する地域の単位として、県・市や、町字が考えられるが、固定電話と異なり多くの提供事業者が存在するブロードバンドサービス市場において、面積の大きい県・市単位で1者のみを指定した場合、競争上の悪影響が生じるおそれがある。
- 一方、小さい単位(例えば町字単位)で指定する場合には、交付金交付に当たっての事業者側及び行政における規制コストが大きくなるおそれがある。
- 以上を踏まえると、制度運用にあたっての事業者及び行政のコストに留意しつつ、競争上の中立性を確保するため、極力小さい地域の単位により支援対象事業者を指定することが望ましいと考えられる。

◆交付金の支援対象経費

- 交付金による支援対象経費は、**支援対象エリアのアクセス回線設備等の維持に通常必要な費用**を原則とする。
- ただし、例外的に、専ら支援対象エリアへのサービス提供に用いられる中継回線設備（例：離島への**海底光ケーブル**）の維持に通常必要な費用も支援対象とする。

<参考>「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会 中間取りまとめ(案)」における記載(抜粋)

- 支援対象とする設備については、提供に要する維持運用経費が大きくなるものに関する費用に限定して支援することが考えられる。
- 具体的には、アクセス回線設備(最寄りの通信ビルから利用者宅までの回線設備)等は、局舎から各利用者宅に向けた回線の敷設・維持が必要となることや、条件不利地域等においては需要が疎となり各種設備の収容効率が悪くなることから、1回線当たりの維持運用経費が大きいと考えられる。
- また、離島における海底ケーブルは、海底ケーブル用特殊設備や補修のための敷設船運航費等の存在により、他の中継網と比較して1回線当たりの維持運用経費が大きいと考えられる。
- このため、支援対象設備については、アクセス回線設備等・離島における海底ケーブルを基本とすることが適当である。

◆負担金の負担対象事業者

- 原則として、**有線又は無線のブロードバンドサービスを提供する全ての事業者**を対象とする。
- **ISP事業者**（ブロードバンド提供事業者を除く）や**OTT事業者**は負担対象としない。

＜参考＞「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会 中間取りまとめ(案)」における記載(抜粋)

(a)負担対象者

- 交付金を負担する主体として、ブロードバンドサービスの利用者が増加する(または減少しない)ことによりブロードバンドサービスの魅力が高まることで利益を得る者全体が広く応分の負担をするという受益者負担の考え方を採用することが適当である。
- ブロードバンドサービスの利用者が拡大することにより、ブロードバンドサービスを提供するネットワークの価値が高まることから、ブロードバンドサービス提供事業者が受益するものと考えられる。さらに、その提供を受ける者についても必要となるときに必要な情報が得られる、オンラインにより様々なビジネスが展開できる等により、広く多くの個人や組織が受益していると考えられる。
- このように、ブロードバンドサービス提供事業者もその提供を受ける者もともに受益者であると考えられるが、実際に負担を求めるにあたっては、提供事業者が利用者から料金を徴収していることを踏まえると、ブロードバンドサービス提供事業者に応分の負担を求めていくことが適当である。
- OTT事業者については、ブロードバンドサービスをユニバーサルサービスとして位置付けている諸外国では現時点において負担対象としていないものの、ブロードバンドサービスが広まることにより大きな利益を受けていると思われることから、本来的には負担対象者とすることも考えられる。しかし、以下のような留意点があることから、OTT事業者の扱いについては、中長期的に検討していくことが必要である。
 - ✓ 負担を求めるにあたっては、負担対象者の捕捉や徴収の可能性についても考慮すべきであること。具体的には、収入や契約数と言った算定基準を設ける必要があるが、OTT事業者の収入の中でどのような部分を算定対象収益とするかの画定などが困難であること。
 - ✓ OTT事業者を負担対象者とするかどうかは、ネットワークのコスト負担をどのように分配するかというネットワーク中立性確保の一つの視点に関わる中長期的な検討課題であること。

◆負担金算定の単位等

- 各事業者の負担額は、原則として、**契約数をベース**として四半期ごとに算出する。
- 負担を利用者に転嫁するかどうかは**各事業者の判断**に委ねる（通常は転嫁するものと想定される）

<参考>「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会 中間取りまとめ(案)」における記載(抜粋)

(b)負担金算定の単位

- 1事業者あたりの負担金額を算定するにあたり、その算定の単位としては以下が考えられる。
 - (ア) 事業収益を基に負担金額を算定する方法
 - (イ) 契約数を基に負担金額を算定する方法
- ただし、「(ア)事業収益」は、ブロードバンドサービス提供事業者が、自らの収益の中からブロードバンド事業の収益のみを切り出すことが前提となるが、以下のような課題がある。
 - ✓ ブロードバンド事業の収益のみを適切に把握するための簡素な仕組みを構築することは困難。
 - ✓ 各事業者における収益額を確定する際には各事業者に過度の負担を強いることとなる可能性。
- このため、「(ア)事業収益」よりもその把握の困難性が低いと考えられる「(イ)契約数」をベースに検討することが適当である。この際、集合住宅向けサービスなどにおいて契約数とエンドユーザ数が一致しない場合があるなどブロードバンドサービスの契約形態は様々であることから、どのような形態を1契約とするかということや契約数の把握方法などの検討をさらに深めることが必要である。

(c)エンドユーザへの転嫁について

- 事業者に対する負担について、エンドユーザへの転嫁の可否も論点であるが、事業者に負担を求める場合、負担金算定の単位がどうであれ、事業者のサービス提供の費用には影響が生じることとなる。
- このため、ユニバーサルサービス料金という形で明示的に転嫁しない場合であっても、エンドユーザ料金への影響は生じざるを得ず、このような点を踏まえれば、転嫁を認めないという制度とすることは困難であると考えられる。

◆費用算定の考え方

1. 費用算定の考え方としては、①各事業者の実際の費用をベースとする考え方（**実際費用方式**）と、②標準的なモデルに基づき費用を算出する考え方（**標準モデル方式**）の2つが考えられる。
2. このうち、①の実際費用方式については、**事業者固有の非効率性が温存され、交付金額の肥大化**につながる可能性や、**支援額の算定に過大なコスト**を要する可能性があることから、新たな交付金制度においては、②の**標準モデル方式を基本とすべき**ではないか。
※ 標準モデルの内容については、例えば、既存のLRICモデルを応用したNTT局舎単位のモデルや、回線密度等に着目した町字単位のモデルが考えられるが、実態に即した費用算定という観点から、エリアの特性等に応じて複数のモデルを使い分けることも考えられるのではないか。
3. ただし、今後、**適正な標準モデルの構築が極めて困難**であると認められた場合（例：海底光ケーブルの維持費用について、適正な標準モデルの構築が極めて困難であることが判明した場合）には、**例外的・補完的に、①の実際費用方式を採用**する余地もあるのではないか。

◆支援額算定の考え方

1. 費用算定を前提とした支援額算定の考え方としては、①費用の一定部分を支援対象とする考え方（**ベンチマーク方式**）と、②収入と費用を相殺し、赤字部分を支援対象とする考え方（**収支相殺方式**）の2つが考えられる。
2. このうち、②の収支相殺方式については、**事業者の料金設定と連動**するという問題があり、交付金支援を得る目的で**不当な料金設定が行われる可能性**もあることから、新たな交付金制度においては、①の**ベンチマーク方式を基本とすべき**ではないか。
3. ただし、**特別支援対象エリア**に関しては、**収支が当然に赤字**になると見込まれることから、不当な料金設定が行われないことが何らかの形で担保されるのであれば、②の**収支相殺方式を採用する余地**もあるのではないか。