

**最終保障提供責務の導入等に伴う
基礎的電気通信役務制度の在り方
三次報告書**

2026年7月21日

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

第1章 検討の経緯	1
第2章 新たに追加するユニバーサルサービスの扱い	2
第1節 ユニバーサルサービスに位置付けるモバイル網固定電話の扱い	2
第2節 ワイヤレス固定ブロードバンド(共用型)の扱い	4
第3章 新たなユニバーサルサービス制度の円滑な運用の在り方	6
第1節 役務提供確認の手続	6
第2節 新たなユニバーサルサービス制度の円滑な運用のための指針	10
第4章 新たなユニバーサルサービス制度に対応した交付金制度の在り方	21
第1節 交付金制度の在り方についての基本的考え方	21
第2節 第一種交付金制度の見直し	25
第3節 第二種交付金制度の見直し	35
第4節 最終保障電気通信役務に対する交付金の算定方法	49
第5章 おわりに	55

■ 本報告書における主要な事業者及び法律についての表記は以下のとおり。

NTT東西	NTT東日本株式会社及びNTT西日本株式会社
NTT法	日本電信電話株式会社等に関する法律(昭和59年法律第85号)
事業法	電気通信事業法(昭和59年法律第86号)
施行規則	電気通信事業法施行規則(昭和60年郵政省令第25号)

第1章 検討の経緯

我が国の社会経済活動を支える基盤かつ経済成長のけん引役としての役割が期待される情報通信インフラについて、これまで、社会環境や市場構造の変化に対応しながら、時代に即した取組が進められている。基礎的電気通信役務(ユニバーサルサービス)制度、ユニバーサルサービス交付金制度(以下単に「交付金制度」という。)についても、平成19年1月から電話についての運用を開始して以降、社会経済情勢や技術革新などの環境変化を捉え、例えば、電話について光ファイバやワイヤレス固定電話による提供に伴って算定方法の見直しを行う、令和4年にブロードバンドの交付金制度を創設するなど、総務省において、累次の審議会答申等を踏まえて、適時適切にその在り方を見直してきたところである。

その一環として、「市場環境の変化に対応した通信政策の在り方」最終答申(令和7年2月3日情報通信審議会)では、モバイル網を活用したサービスの登場等により複数の電気通信事業者による効率的な提供が可能となっていること等を踏まえ、モバイル網を活用した電話・ブロードバンドに係るサービスを新たにユニバーサルサービスに位置付けるとともに、複数の電気通信事業者が連携してユニバーサルサービスの提供を確保する最終保障提供責務を導入することが適当とされ、これらの内容を盛り込んだ電気通信事業法及び日本電信電話株式会社等に関する法律の一部を改正する法律(令和7年法律第46号。以下「令和7年改正法」という。)が、令和7年5月に公布された。

このような状況等を踏まえ、同年7月、総務大臣から情報通信審議会に対し、「最終保障提供責務の導入等に伴う基礎的電気通信役務制度の在り方」が諮問され、その具体的な検討は、電気通信事業政策部会の下にユニバーサルサービス政策委員会(主査:大谷 和子 株式会社日本総合研究所 執行役員。以下「委員会」という。)を開催して進めることとされ、同年12月までに委員会を計6回開催し、最終保障提供責務の導入等に向けて速やかに対応が必要な事項について、一次答申をとりまとめた。

また、委員会の下で、ユニバーサルサービス制度における交付金・負担金の算定等に関するワーキンググループ(主査:関口 博正 神奈川大学経営学部 教授。以下「ワーキンググループ」という。)を同月までに計4回開催し、電話の交付金制度について令和7年度分以降の当面の算定方法を定めるとともに、ブロードバンドの交付金制度について交付金の規模や原価算定の範囲に影響しない手続的事項について第二種適格電気通信事業者の要望等を踏まえて改善を図ることを主な内容とする二次答申をとりまとめた。

このような経過を経て、今般、令和9年に施行される最終保障提供責務の導入等に伴って必要となる事項のほか、電話及びブロードバンドの現行の交付金制度の見直しの方向性について、令和8年2月から6月までに委員会及びワーキンググループを合同で計7回開催し、事業者、団体等のヒアリングを行いながら一体的に検討を重ねてきたところである。

第2章 新たに追加するユニバーサルサービスの扱い

第1節 ユニバーサルサービスに位置付けるモバイル網固定電話の扱い

(1) 背景

現在MNO各社が提供しているモバイル網固定電話について、一次答申において、IPネットワーク設備委員会¹における技術基準の検討の結果について、委員会がとりまとめた「基本的考え方」に沿うものであることが確認できた段階で、最終保障提供責務の導入に間に合うよう、総務省において、モバイル網固定電話をユニバーサルサービスとして制度化するための制度整備に着手することが適当としたところである。

【技術基準検討に当たっての基本的考え方】

メタル固定電話や携帯電話などの技術基準や緊急通報として求めている基準等も参照しながら、

- ① 従来のメタル固定電話並のサービス水準が必要不可欠なものとして受け止められていないことや、
- ② 本サービスが各社の創意工夫によって比較的低廉に既に提供されているサービスであること、さらには、
- ③ 緊急通報受理機関側の事情等も勘案し、ユニバーサルサービスとしての三要件である不可欠性、低廉性及び利用可能性にも沿った技術基準となるよう検討を進める必要がある。

令和8年5月にIPネットワーク設備委員会でとりまとめられた「モバイル網固定電話の技術的条件」においては、主に以下の4点の内容が示されている。

- ① 責任分界点については、既に提供されているモバイル網を活用した固定電話の実態を踏まえ、ターミナルアダプタ(TA)を端末設備(利用者資産)として扱い、責任分界点は基地局とTAの間にあるものと整理することが適当である。
- ② 品質の規定ぶりについては、POLQA²と遅延の各々の基準値を定めつつも、同電話サービスが多様な手法により提供されうることを考慮すると、総合品質の規定ぶりに柔軟性を持たせることは、ユニバーサルサービスの要件(低廉性、利用可能性)から見て好ましいと考えられる。

¹ 情報通信審議会 電気通信技術分科会 IP ネットワーク設備委員会(主査:相田 仁 東京大学 特命教授)

² POLQA(Perceptual Objective Listening Quality Assessment)は、ITU-T P.863 において国際標準化された音声品質(音質)試験標準

③ 緊急通報機能については、

- ・ 短期的には、モバイル網固定電話をメタル固定電話の代替として活用するケースが光回線の未整備エリアなど限定的であることや、ユニバーサルサービスとしての「低廉性」や「利用可能性」も考慮し、現行サービスの仕様(音声伝送携帯電話番号による緊急通報やGPS・基地局の位置情報の通知)での早期のサービス提供を可能とする。
- ・ 中長期的には、コスト面・制度面等の課題や技術動向も踏まえつつ、より精度の高い位置情報やその他に提供すべき情報についての検討を進め、事業者においても実装に向けた継続的な検討を進める。

その中で、住所情報、通報者が使用するOABJ番号及び氏名の通知についても、モバイル網を活用した固定電話の普及段階に確実に実現するように検討する。

(中長期的な検討に当たっては、携帯電話による緊急通報が大半を占める状況に鑑み、モバイル網固定電話のみに検討の範囲を限定せず議論することが適当)

④ 損壊・故障対策等の設備規律については、現行どおり、固定電話網や携帯電話網といった各区間の設備ごとにそれぞれ規律がかかることとする方向が適当。

また、電気通信番号政策委員会³においても、電気通信番号制度の観点から、ユニバーサルサービスとしてのモバイル網固定電話について検討が行われ、低廉性及び利用可能性を担保し、モバイル網固定電話の効率的な提供を確保するため、提供エリア拡大のために新たに多大な費用を要すると見込まれる「固定端末系伝送路設備の一端の番号区画内への設置」を要件とせず、番号区画外で利用者の端末設備等が利用されないようにするための技術的措置を講ずること等を要件とすることが適当との内容が令和8年5月にとりまとめられたところである。

(2) 考え方

(1)で述べた各委員会での検討の結果は、各社の創意工夫によって既に提供されている「モバイル網を活用した固定電話サービス」が従来のメタル固定電話並みのサービス水準ではなくとも利用者に受け入れられている現状を踏まえた上で、ユニバーサルサービスとしてのモバイル網固定電話について、「不可欠性、低廉性、利用可能性」に最大限配慮しつつ、最低限の品質を確保し

³ 情報通信審議会 電気通信事業政策部会 電気通信番号政策委員会(主査:相田 仁 東京大学 特命教授)

ようにするものと考えられる。また、緊急通報機能についても、現行サービス仕様での早期のサービス提供を可能とした上で、住所情報等の通知についても、モバイル網固定電話の普及段階に確実に実現するよう継続的に検討する方針が示されている。

以上の内容は一次答申で示した「基本的考え方」に沿うものであると認められることから、5月の委員会において、NTT東西が卸提供を受けて提供する場合も含め、モバイル網固定電話のユニバーサルサービス化を早期に実現できるよう、総務省において必要な制度整備に着手することが適当との方向性を確認し、これを受けて、6月には関連省令案等が情報通信行政・郵政行政審議会に諮問されたところである。引き続き、モバイル網固定電話のユニバーサルサービス化の早期実現に向けて、総務省において着実に制度整備が進められることを期待する。

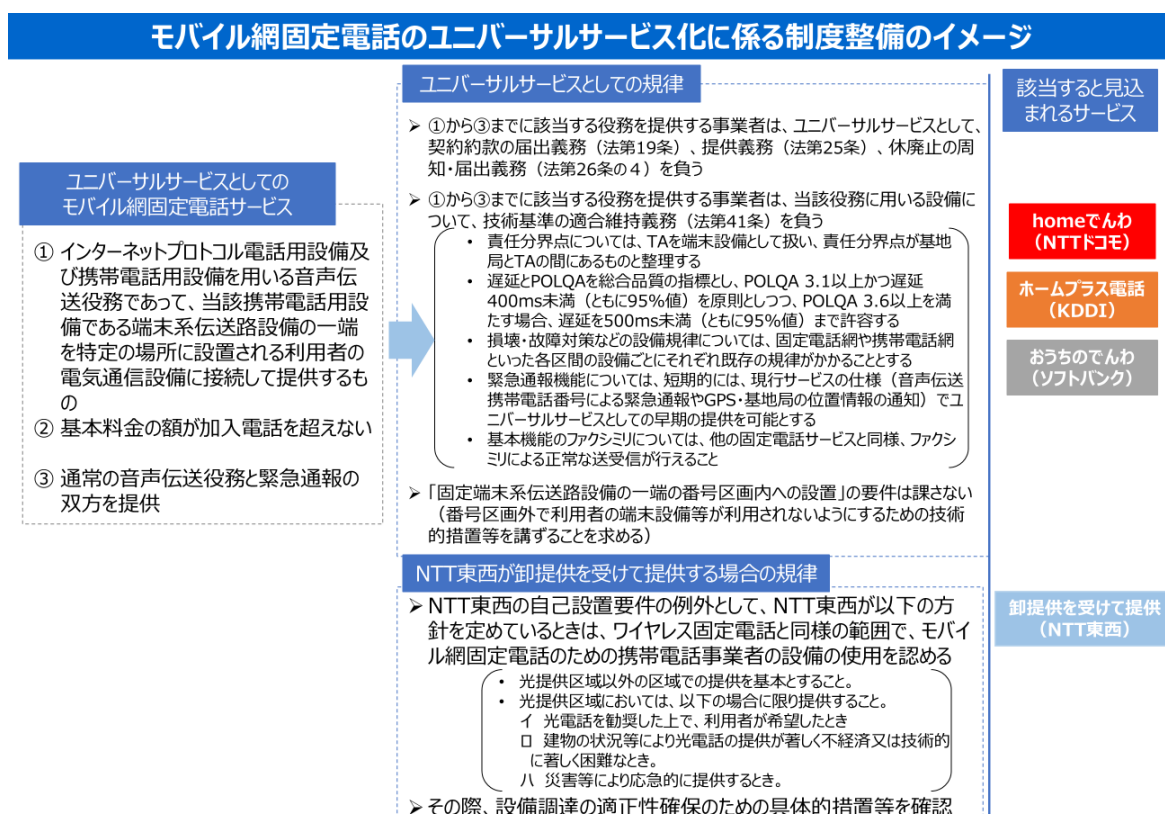


図1 モバイル網固定電話のユニバーサルサービス化に係る制度整備のイメージ

第2節 ワイヤレス固定ブロードバンド(共用型)の扱い

(1) 背景

現在MNO各社が提供しているワイヤレス固定ブロードバンド(共用型)については、一次答申において、「全国の光ファイバの世帯カバー率を令和9年度末までに99.9%とすることを目指す」とする政府目標⁴の実現に向けて取り組んだ後になお光ファイバが未整備の世帯において、目標時期が経過する令和10年度からの開始を念頭に、ユニバーサルサービスとして制度化を検討することが適当であるとされたところである。

また、第二種支援区域の指定制度との関係では、今後、ワイヤレス固定ブロードバンド(共用型)がユニバーサルサービスに位置付けられた場合には、支援区域の指定要件である「競合事業者がいないこと」⁵の「競合事業者」に、一定以上の割合をカバーしているワイヤレス固定ブロードバンド(共用型)の提供事業者原則として含まれるが、政策目的を達成するために必要な場合には、例外的に「競合事業者」に含めない方向で検討を進めることが適当とされたところである。

(2) 主な意見

- 複数の事業者でユニバーサルサービスを支えていく観点から、モバイルサービスの活用を柔軟かつ円滑に行えるような制度設計を行うとともに、技術の進展等にあわせて検討を行うことが適当。
- 遠隔な小規模離島や学校・医療現場等、安定的かつ高品質な情報通信基盤が不可欠な施設が存在する区域においては、光ファイバによる整備を基本とすべき。

(3) 考え方

ワイヤレス固定ブロードバンド(共用型)のユニバーサルサービス化に向けては、これまでの答申内容も踏まえつつ、安定的な通信インフラ基盤の整備に資するかどうかの観点から、ユニバーサルサービスとしての品質の在り方や、支援区域の指定要件(「競合事業者がいないこと」)における扱いを含め、令和9年度以降、(1)で述べた政府目標の達成状況の見通しも踏まえた上で、具体的な検討に着手することが適当である。

⁴ 「デジタル田園都市国家構想基本方針」(令和4年6月7日閣議決定)

⁵ 現行制度において、具体的には、電気通信事業者の経営判断によっては競争的にユニバーサルサービスが提供されていない区域として、カバー率 50%超の事業者数が1又は0の区域であることを要件としている。

第3章 新たなユニバーサルサービス制度の円滑な運用の在り方

第1節 役務提供確認の手続

(1) 背景

令和7年改正法において、最終保障提供責務が生じるかどうかを確定させるために必要な手続として整備された「役務提供確認」(区域内電気通信事業者が、提供の求めに係る提供場所において同一区分のユニバーサルサービス⁶の提供を求められた場合に、その提供をするかどうかの確認)について、一次答申においては、

- ・ 最終保障電気通信事業者及び区域内電気通信事業者の双方にとって効率的なものとなるよう、あらかじめ取得・把握可能な情報を集約・整理した上で、運用ルールを含め、最終保障提供責務の円滑な履行に資する仕組みを整備する方向で検討を進めること
- ・ その検討に当たっては、最終保障電気通信事業者及び区域内電気通信事業者となりうる電気通信事業者の双方に生じる負担の程度等にも配慮しつつ電気通信事業者間で円滑な調整が図られるよう、事業者間での連絡調整体制を整え、各事業者が積極的に参画する形で検討を進めていくこと

が適当であるとされたところである。

これを受け、事業者間での連絡調整体制として、「最終保障提供責務に係る役務提供確認に関する事業者間会合」が令和8年2月から5月にかけて計4回開催された。

そこでは、役務提供確認の手続として、利用者の申し込みの都度、事業者間で提供可否の確認を行うのではなく、各事業者の提供エリア情報を格納した「役務提供確認データベース」を構築・活用した確認方法を用いることにより、最終保障電気通信事業者・区域内電気通信事業者双方の制度運用にかかる負担の軽減を図るとともに、速やかな提供可否判定の実現による利用者利便の向上を図る方向で検討が進められている。

⁶ 例えば、固定電話の提供の求めがあったときは、「加入電話、光回線電話、ワイヤレス固定電話、(ユニバーサルサービスとして制度化された場合の)モバイル網固定電話」が同一区分のユニバーサルサービスとなる。また、ブロードバンドの提供の求めがあったときは、「FTTH、CATV、ワイヤレス固定ブロードバンド(専用型)、(ユニバーサルサービスとして制度化された場合の)ワイヤレス固定ブロードバンド(共用型)」が同一区分のユニバーサルサービスとなる。

- 事業者間の調整としては非常に精緻な仕組みだが、利用者視点から申し上げれば、ブロードバンド未整備地域を対象とした制度なので、インターネットでの申込みを前提としない仕組みとする必要があるのではないか。また、制度全体の複雑さとそれに伴う利用者負担の大きさから、利用者が第三者に惑わされることのないよう留意すべきではないか。
- 現在検討されているフローでは、利用者が右往左往する可能性が高いのではないか。できれば、区域内電気通信事業者による提供可否の判断(二次判定)について仮判定を行い、提供できる可能性が高いところを中心に利用者に役務提供確認の結果を戻すようにできないか。また、提供できないエリアが90%はあるにもかかわらず、「10%カバー」で提供可(○)としている閾値の設定の是非についても改めて検討するとよいのではないか。
- 利用者利便を向上させるため、自治体を参画させて利用者の意見を反映させたり、トライアルの実施により課題を洗い出して運用の見直しを行うと良いのではないか。

(3) 考え方

これまでの事業者間会合における検討内容のうち、「役務提供確認データベース」を用いて提供の求めのあった設置場所において提供可能な事業者を判定する仕組みを導入する方向で検討が進められている点については、事業者の負担軽減を最大限追求するとともに、確認時間の短縮等による利用者利便の向上をも図ろうとするものであると考えられることから、基本的には妥当なものであると考えられる。

また、この「役務提供確認データベース」の構築・運用の業務について、これまでの事業者間会合での検討経過も踏まえれば、法令で定める役務提供確認及び確認に対する回答の義務を効率的に履行するためのものであり、全ての最終保障電気通信事業者及び区域内電気通信事業者双方にとって利益となるものであるという性質から、制度上、基礎的電気通信役務支援機関による「交付金の交付」に附帯する業務(改正電気通信事業法第107条第5号)として位置付けることが適当である⁷。

⁷ なお、事業者間会合においては、役務提供確認手続のため、役務提供確認データベースのほか、最終保障電気通信事業者と区域内電気通信事業者との間で利用者に関する情報(提供の求めに係る設置場所や区域内電気通信事業者による提供可否の回答状況等)を共有するための「事業者間連携ツール」も整備する方向で検討が進められている。この「事業者間連携ツール」の整備・運用業務の性質及び費用負担の在り方については、役務提供確認データベースとの異同やツール活用の見通し・実績も踏まえつつ、基礎的電気通信役務支援機関の附帯業務とすべきか否か、交付金の対象とすべきか否かを含め、引き続き、検討することが適当である。

もつとも、今後、最終保障提供責務の導入までの間に、さらに詳細を検討するに当たっては、委員会において指摘した以下の点も踏まえて、利用者にとってより一層便利でわかりやすく、安心して手続を行えるような仕組みとなるよう、引き続き検討すべきである。

- ・ ブロードバンドサービスの提供の求めは、ブロードバンド環境にない利用者からなされることも想定して、利用者と事業者が円滑に連絡できる手段を念頭に置いて検討を進めること
- ・ 例えば、最終保障電気通信事業者から利用者情報の提供を受けた区域内電気通信事業者は、提供の求めがあった提供場所へのサービス提供ができないことが明らかなときは「提供不可」である旨を最終保障電気通信事業者に速やかに連絡して、その結果も踏まえて利用者に役務提供確認の結果を回答するなど、役務提供確認データベースによる判定の精度を補うこと等によって、利用者に手続上の負担を極力かけない方策を検討すること
- ・ 利用者が制度を理解した上で第三者に惑わされることなく円滑に手続が進められるよう、利用者の観点からの課題を抽出して対応方策を検討するための取組の実施を検討すること

その上で、総務省においては、今後の事業者間会合における検討状況も踏まえ、役務提供確認手続の適正かつ円滑な履行を確保するための制度整備について、検討を進めることが適当である。

第2節 新たなユニバーサルサービス制度の円滑な運用のための指針

1. 制度運用の基本的考え方

令和7年改正法による最終保障提供責務の導入は、ユニバーサルサービスの確保について、専ら NTT 東西に任せる構造からの転換を図り、NTT 東西を含む複数の電気通信事業者が連携することによって、サービスを希望する全ての人々に、電話及びブロードバンドのユニバーサルサービスをなるべく効率的に提供しようとするものと考えられる。

そのため、最終保障提供責務の導入に伴う新たなユニバーサルサービス制度の運用に当たっては、その基本的考え方として、ユニバーサルサービスを提供する全ての電気通信事業者の企業努力や最終保障電気通信事業者との協力関係の構築を通じた経済合理性の働く範囲内でのユニバーサルサービスの提供範囲の最大化と、経済合理性の働かない範囲での通信環境の整備・維持を支援する交付金制度との両輪によって、「ユニバーサルサービス制度の最適解」を実現することを旨とすることが適当である。

2. 以下は、こうした基本的考え方に沿って、令和7年改正法により導入される制度に対する考え方を整理するものであり、今後、総務省において、新たなユニバーサルサービス制度の円滑な運用のための指針（「ユニバーサルサービスに係る電気通信事業法の適用関係に関するガイドライン（仮称）」（以下単に「ガイドライン」という。））を策定するに当たっては、これらの考え方に沿って検討を進めることが適当である。

2. 最終保障提供責務の対象となりうる「提供の求め」

(1) 背景

令和7年改正法では、最終保障電気通信事業者は、その最終保障業務区域において、当該最終保障業務区域に係る基礎的電気通信役務の届出契約約款に定める料金その他の提供条件による基礎的電気通信役務の「提供の求め」があつた場合において、当該提供の求めに係る提供場所において当該基礎的電気通信役務に係る同一区分基礎的電気通信役務を提供する区域内電気通信事業者がいないときは、経営上の理由がある場合であっても、原則として、当該同一区分基礎的電気通信役務のうちいずれかの基礎的電気通信役務の提供を開始しなければならないとされている（改正事業法第25条の2第1項）。

この最終保障提供責務の対象となりうる「提供の求め」について、制度の利用についての予見可能性を高める観点から、いかなる種類のものが考えられるかについて検討を行った。

(2) 主な意見

- 「自治体の要望」は地域住民の意向を反映したものであるから、最終保障提供責務の対象とするよう明確化が必要。

(3) 考え方

まず典型的には、この「提供の求め」としては、個々のエンドユーザーからの「固定電話・ブロードバンドを提供してほしい」との申込みが想定される。

このほか、地方公共団体から、地元住民に対して固定電話・ブロードバンドの役務を提供してほしいとの申込みがあったときも、個々の地元住民からの役務提供の求めが具体化している場合は、「提供の求め」に該当すると考えられる。この場合は、最終保障電気通信事業者は、個々の地域住民が役務提供を求める「提供場所」において、固定電話・ブロードバンドを提供する区域内電気通信事業者がいるかどうかの確認（役務提供確認）を行うこととなる。

3. ユニバーサルサービスを提供する電気通信事業者が役務提供を拒否できる「正当な理由」

(1) 背景

一次答申では、

- ・ 現行制度における「正当な理由」（事業法第25条第1項）の具体的内容について、
 - ① 天災、地変、事故等により、電気通信設備に故障を生じ役務提供が不能の場合
 - ② 料金滞納者に対する場合
 - ③ その申込を承諾することにより他の利用者に著しい不便をもたらす場合
 - ④ 正常な企業努力にもかかわらず、需要に速やかに応ずることができない場合等が考えられるとして制度が運用されていること
- ・ 令和7年改正法において、この「正当な理由」の内容として、「経営上の理由」（当該ユニバーサルサービスの提供により生ずると見込まれる収益及

び当該提供に要すると見込まれる費用の額その他の事情を勘案して当該提供をしないことが経営上合理的であること)が法文上明示されること

等を踏まえ、「正当な理由」のうち「正常な企業努力にもかかわらず、需要に速やかに応ずることができない場合」については、法文上の「経営上の理由」の一内容をなすものであることを前提として、例えば、レピータの設置等の通信品質の改善や人員体制の見直し等を行ってもなお経営上合理的であると判断される場合は、「正常な企業努力」の範囲内であることをガイドライン等により明確化する方向が示されたところである。

これを受け、改正事業法第25条第1項の「経営上の理由」及び「その他の正当な理由」について、役務提供確認手続の中で最終保障電気通信事業者から問合せを受けた区域内電気通信事業者を始め、ユニバーサルサービスを提供する電気通信事業者が提供の求めに応じてユニバーサルサービスを提供するかどうかの指針として予見可能性を高める観点から、更なる具体化に向けて検討を行った。

(2) 主な意見

- 基礎的電気通信役務のみを提供している区域内電気通信事業者に対して最終保障電気通信事業者と同様の厳格な規制を課すことは営業の自由を制約することにも繋がりがねないため、具体的な例示は極力避けることが必要。
- 区域内事業者に過度な負担が生じない制度設計とすべき。

(3) 考え方

ア 「経営上の理由」

まず、改正事業法第25条第1項の「経営上の理由」の定義において、「基礎的電気通信役務の提供により生ずると見込まれる収益及び当該提供に要すると見込まれる費用の額」が経営上合理的かどうかを判断する際に勘案すべき事情として明示されていることも踏まえれば、自らの業務区域内の追加的な需要に応じようとする当該需要に応えるための提供コストに見合う収益が見込めないことが「経営上の理由」の典型として考えられる。

一方、各電気通信事業者の企業努力によるユニバーサルサービスの提供範囲を最大化するとの制度運用の基本的考え方を踏まえると、追加的な需要に応じるための合理的な対応を行った上でなお、当該需要に応えるための提供コストに見合う収益が見込めるときは、正常な企業努力の範囲内に

あるものとして、原則として⁸「経営上の理由」には当たらないと整理することが適当である。

そして、「追加的な需要に応じるための合理的な対応」としては、例えば、

- ① 提供場所における光ファイバの敷設や引き込みが可能かどうかについて調査を行う
- ② 利用者側の端末の設置場所を工夫する、レピータを設置する等により通信環境の改善を図る
- ③ 工事等の人員不足が見込まれる場合は体制や工期を調整する

等が考えられる。このような調査・検討を尽くさないまま提供しないと判断することは「追加的な需要に応じるための合理的な対応」を行ったとは言えず、そのような場合は「経営上の理由」には当たらないと整理することが適当である。

イ「その他の正当な理由」

現行制度における「正当な理由」の具体的内容のうち、①～③に相当するものとして整理することが適当である。具体的には、

- ・「天災、地変、事故等により、電気通信設備に故障を生じ役務提供が不能の場合」は、不能となった原因が解消されるまでの間、「正当な理由」に当たると考えられる。
- ・「料金滞納者に対する場合」は、料金の滞納が解消されるまでの間、「正当な理由」に当たると考えられる。
- ・「その申込みを承諾することにより他の利用者に著しい不便をもたらす場合」とは、例えば、大量のトラフィックを生じる蓋然性のある利用者から提供の求めがあり、その申込みを承諾すれば多大な回線使用に伴う輻輳等により他の利用者の円滑な通信を妨げるおそれがある場合などが考えられる。このような場合においては、「著しい不便をもたらす」状態が解消されるまでの間、「正当な理由」に当たると考えられる。

⁸ 提供しないことが経営上合理的であると判断する際に勘案すべき要素として「その他の事情」があるときは、例外的に、「経営上の理由」に当たりうる。

4. 最終保障電気通信事業者が役務提供の開始を拒否できる「特にやむを得ない理由」及び役務提供中に提供を終了できる「正当な理由」

(1) 背景

令和7年改正法において、最終保障電気通信事業者は、役務提供確認の結果、他に区域内電気通信事業者がいないときは、経営上の理由がある場合であっても、「特にやむを得ない理由」がない限り、ユニバーサルサービスの提供の開始を義務付けることとされた(改正事業法第25条の2第1項)。また、最終保障電気通信事業者は、提供の求めに係る提供場所において区域内電気通信事業者により同一区分のユニバーサルサービスが提供されるまでは、「正当な理由(経営上の理由を除く。)」がない限り、最終保障電気通信役務の提供を継続しなければならないとされた(同条第2項)。

一次答申に至る過程では、現行制度との整合性を図りつつ、最終保障電気通信事業者の判断の予見可能性を高める観点から、この「特にやむを得ない理由」や「正当な理由(経営上の理由を除く。)」の具体化について検討を行い、その結果、「特にやむを得ない理由」の範囲については、現在の「電話のあまねく提供責務」の下でも提供しないことが社会通念上許容される範囲と同等とすることを基本的な考え方とし、具体的には、地理的条件等の客観的な実態に照らし、最終保障電気通信事業者の努力によりユニバーサルサービスを提供させることが著しく困難又は不相当と認められるものに限定した上で、ガイドライン等で具体化・明確化することが適当との方向性を示したところである。

また、「正当な理由(経営上の理由を除く。)」の範囲については、最終保障電気通信事業者の責めに帰すべき事由によらないで提供が困難となる場合に限定することを基本的な考え方とし、具体的には、ユニバーサルサービスの提供を拒否できる「正当な理由」(改正事業法第25条第1項)のうち、経営上の理由に相当するもの以外のものとした上で、ガイドライン等で明確化することが適当との方向性を示したところである。

これを受け、改正事業法第25条の2第1項但書の「特にやむを得ない理由」及び同条第2項の「正当な理由(経営上の理由を除く。)」について、最終保障電気通信事業者や最終保障電気通信役務の提供の相手方となる利用者の予見可能性をより一層高める観点から、更なる具体化に向けて検討を行った。

(2) 主な意見

- 最終保障電気通信事業者に対する規律は厳格に規定すべき。

- 設備・建物の様態等に起因し、工事・保守が困難等、地形の特殊性以外の事由に起因して提供不可となる場合や、第三者起因(地権者、施設管理者等)により工事・保守が困難な場合も「特にやむを得ない理由」として整理されるか確認したい。

(3) 考え方

ア 「特にやむを得ない理由」

希望する全ての人々にユニバーサルサービスを提供するという最終保障提供責務の制度趣旨を踏まえ、「提供場所の特殊性その他の事情」については、最終保障電気通信事業者の努力のみではどうにもならない地理的条件等の客観的な状況に限定して捉えることが適当であり、その上で、社会通念上、最終保障電気通信事業者にユニバーサルサービスを提供させることが著しく困難又は不相当と認められる場合とすることが適当である。

その上で、ガイドラインにおいては、予見可能性を極力高める観点から、一次答申において整理した具体例も含め、例えば以下のような事例を具体的に整理して記載することが適当である。

① 「地形・建物の特殊性等により提供が不能である場合」

典型的には、切り立った崖の上等の設置が著しく困難な場所や、建物の構造上の問題(装置設置スペースや配管の確保が困難、強度上穴あけ工事が不可等)又は所有権者若しくは利用者の承諾が得られないことにより設置が著しく不経済又は技術的に著しく困難な場合が想定され、土地・建物の改良等により原因が解消されるまでの間は「特にやむを得ない理由」に当たる。

② 「工事施工者の安全確保が図れない場所への提供の求めがあった場合」

典型的には、アスベスト住宅、天然ガス・放射能等の発生区域への役務提供の求めがあった場合や、積雪や獣害出没区域等の作業員の安全上のリスクがある場所での施工が必要な場合が想定され、融雪等によって安全確保に支障がなくなるまでの間は「特にやむを得ない理由」に当たる。

③ その他、設備の技術的・物理的な制約(伝送距離等)により提供が不能である場合、又は事業者起因しない要因により、その提供の求めに応じることによって円滑な役務の提供に支障が及ぶと判断される場合については、これらの事象が解消されるまでの間は「特にやむを得ない理由」に当たる。

- ④ 現に人が定住していない「非居住拠点」への提供の求めがあった場合は、住民票がない等などの形式で判断するのではなく、例えば二地点居住やリモートワーク拠点など、社会生活を営む上で通信手段を確保すべき利用実態が認められる限り、「特にやむを得ない理由」には当たらない。

イ 「正当な理由(経営上の理由を除く。)」

ユニバーサルサービスの提供を拒否できる「正当な理由」(改正事業法第25条第1項)のうち、経営上の理由に相当するもの以外のものとして、3. (3)イの「その他の正当な理由」と同様のものと整理することが適当である。

5. 最終保障電気通信役務の円滑な提供に必要な協力の在り方

(1) 背景

令和7年改正法においては、最終保障提供責務の導入とともに、複数の電気通信事業者によるユニバーサルサービスの確保をより推進する観点から、近隣電気通信事業者は、最終保障電気通信事業者による最終保障電気通信役務の円滑な提供に必要な協力を義務付けられることとなり(改正事業法第25条の4第1項)、必要な協力に関する協定等の締結に関する協議の申入れがあったときは、正当な理由がある場合を除き、当該協議に応じなければならないこととされた(同条第2項)。

一次答申においては、その時点で考えられる典型的な協力の内容として、①光ファイバの貸出し、②コロケーションの提供、③電柱・管路等の線路敷設基盤の貸出しを示し、ガイドライン等により明確化すること、また、近隣電気通信事業者が協議に応じない「正当な理由」についても、「接続応諾義務」が生じない「正当な理由(事業法第32条等)」と同様の考え方とする方向で検討し、ガイドライン等で明確化することが適当との方向性を示したところである。

これを受け、最終保障電気通信事業者及び近隣電気通信事業者の予見可能性を高め、制度の円滑な運用に資する観点から、改正事業法第25条の4第1項の「必要な協力」及び同条第2項の「正当な理由」について更なる具体化に向けて検討を行うとともに、「近隣電気通信事業者」として義務を負う電気通信事業者の範囲を明確化するための検討を行った。

(2) 主な意見

- 「近隣電気通信事業者が最終保障電気通信事業者への協力を拒否できる「正当な理由」については、多数の事業者に影響が及ぶことから、

近隣電気通信事業者が速やかに協力可否を決定できるよう、判断基準を明確化するとともに、具体例を示すべき。

- 協力側が役務提供を拒否できる「正当な理由」として、予備芯線の不足時などのケースをガイドラインに明示いただきたい。

(3) 考え方

まず、「近隣電気通信事業者」(改正事業法第25条の4第1項)の範囲については、最終保障電気通信役務の円滑な提供のために必要な存在であれば「必要な協力」を求める相手方として捉えることが制度の趣旨にかなうことを踏まえ、その範囲を実質的に解釈して、最終保障電気通信役務の提供場所が所在する市区町村のほか、最終保障電気通信事業者が最終保障電気通信役務の提供のために電気通信設備等の設置が必要と認める市区町村の全部又は一部を業務区域の範囲に含む電気通信事業者(最終保障電気通信事業者を除く。)を指すものと整理することが適当である。

次に「必要な協力」の内容については、制度上限定はされておらず、個別具体的な状況に応じた様々なものが観念されるが、典型的なものとしては、近隣電気通信事業者の既存の電気通信設備等を用いて行うことを基本とした上で、一次答申でも挙げた以下のものをガイドラインに記載することが適当である⁹。

- ① 近隣電気通信事業者の保有する光ファイバ(予備芯線)等の貸出し
- ② 最終保障電気通信事業者が近隣電気通信事業者の光ファイバと相互接続する装置等を設置するためのコロケーションの提供
- ③ 最終保障電気通信事業者が光ファイバの敷設を行う際に必要となる近隣電気通信事業者の保有する線路敷設基盤(電柱・管路等)の貸出し

また、一次答申で述べたとおり、ガイドラインを策定するに当たっては、当面上記①～③までを典型例として想定しつつ、技術の進展や最終保障電気通信事業者及び近隣電気通信事業者の事業実態等を踏まえて、随時アップデートを図っていくことが適当である。

⁹ もっとも、「必要な協力」のうち、その形態が「接続」や「特定卸電気通信役務の提供」に該当する場合は、協議や紛争処理の手続について既存の制度枠組みを適用することとなるため、次に述べる「正当な理由」(協議に応じることを要しない理由)や6.で述べる紛争処理手続については、一般的なコロケーションの提供や線路敷設基盤の貸出しなど、「接続」や「特定卸電気通信役務」に該当しない形態の種々の協力について適用されることを念頭に検討した。

さらに、近隣電気通信事業者が協議に応じることを拒否できる「正当な理由」については、接続応諾義務を負わない「正当な理由」(事業法第32条等)をベースとしつつ、近隣電気通信事業者による協力が既存の電気通信設備等を用いることを基本とするものであるという性質を踏まえると、以下のとおりとすることが適当である。

① 「近隣電気通信事業者が行う電気通信役務の円滑な提供に支障が生ずるおそれがあるとき」

典型的には、コロケーションや共架のスペースに空きがなく(冗長性確保や災害への備えのため予備として確保している設備等であって、現に使用している又は使用する見込みがある場合を含む。)、協力すれば自らの電気通信役務に影響が生じるような場合も想定され、そのような場合には、影響の原因が解消されるまでの間、「正当な理由」に当たる。

② 「近隣電気通信事業者の利益を不当に害するおそれがあるとき」

典型的には、協力する際には電気通信設備等の新設や改修が必要と見込まれることが明らかであり、協力すれば自らの経営に支障を及ぼすような場合が想定される。

なお、近隣電気通信事業者の経営判断の範囲内で、将来的な活用可能性も勘案する等により、協議に応じ、最終保障電気通信役務の円滑な提供にも資する電気通信設備等の新設や改修を行うことを妨げるものではない。

③ 「協力に関し最終保障電気通信事業者が負担すべき金額の支払いを怠り、又は怠るおそれがあるとき」

典型的には、「負担すべき金額」について協議が調わず、協定等を締結したとしても最終保障電気通信事業者から支払われる見通しが立たず協議を中断し、又は打ち切るような場合が想定され、中断・打ち切りの原因が解消されるまでの間、「正当な理由」に当たる。

なお、近隣電気通信事業者が協議に応じない場合における「正当な理由」の説明の在り方についても、一次答申の内容を踏まえ、近隣電気通信事業者において十分合理的な説明を行い、最終保障電気通信事業者の理解を得るよう努めることが望ましい旨をガイドラインに記載することが適当である。

また、最終保障電気通信役務の提供のための協力を円滑に進める観点からは、最終保障電気通信事業者と近隣電気通信事業者との間で標準的な手続

フローや運用ルールをあらかじめ定めておくことが望ましい。最終保障提供責務の導入に向けて、そのような事業者間での検討が進むことを期待するとともに、総務省においては、事業者間での検討状況に応じて、その結果をガイドラインに反映することによって標準的な取扱いルールとすることが適当である。

6. 近隣電気通信事業者による必要な協力に係る協定等の細目

(1) 背景

令和7年改正法において、近隣電気通信事業者による必要な協力に関し、当事者が取得・負担すべき金額等の協定等の細目について当事者間の協議が整わないときは、最終保障電気通信事業者や近隣電気通信事業者は、総務大臣の裁定を申請することができる（改正事業法第25条の5第2項）。

一次答申では、最終保障電気通信事業者が近隣電気通信事業者に支払うべき具体的な金額について、あくまで事業者間の協議によって決定されるものとしつつ、最終保障提供責務の履行に要する費用の低減、ひいては国民負担の低減の観点から交付金規模の肥大化につながらないよう、合理的な水準であることを求める方向で引き続き検討していくことが適当との方向性を示したところである。

これを受け、後述する交付金制度の中での扱いとあわせて、当事者間での協議が調わず総務大臣が裁定することとなった場合の金額の考え方についても具体的な検討を行った。

(2) 考え方

最終保障電気通信事業者が近隣電気通信事業者に支払うべき具体的な金額を含む「協定等の細目」については、個別具体的な状況に応じた最終保障電気通信事業者と近隣電気通信事業者との間の協議に委ねることを基本とした上で、具体的な金額について当事者間の協議が調わないときは、「公益事業者の電柱・管路等使用に関するガイドライン」（平成 13 年4月（令和7年3月最終改正）総務省）や「接続等に関し取得・負担すべき金額に関する裁定方針」（平成 30 年1月 16 日総務省）といった類似の制度に共通する考え方を採り入れ、総務大臣は、「適正な原価」に「適正な利潤」を加えることを対価の額の基準とするとの方針を基本として裁定を行うこととすることが適当である。

近隣電気通信事業者による協力に関する紛争処理について、接続制度などの既存の制度枠組みが適用できないものとしては、主として電気通信設備以

外の設備の貸出しが想定されること等を踏まえ、新たに整備する裁定制度における「適正な原価」等の算定に当たっては、「公益事業者の電柱・管路等使用に関するガイドライン」を参照して、協力に係る設備の減価償却費及び保守運営費に、他人資本費用、自己資本費用及び利益対応税を加えた額とすることを原則とすることが適当である¹⁰。

また、裁定に当たっては、「適正な原価」等の算定のため、協定等の締結に至ったケースでの実績値等、算定根拠となるようなデータの提供を最終保障電気通信事業者及び近隣電気通信事業者に対して求めることとすることが適当である。

電気通信事業者等での設備使用の対価に係る類似の制度

電柱・管路等の使用に係る設備使用料の算定方法

- 「公益事業者の電柱・管路等使用に関するガイドライン」（平成13年4月（令和7年3月最終改正）総務省）においては、設備使用料の原価について、「原則として、**減価償却費及び保守運営費に、他人資本費用、自己資本費用及び利益対応税の合計額を加えて算定**するもの」としている。

$$\text{設備使用料の原価} = \text{減価償却費} + \text{保守運営費} + \text{他人資本費用} + \text{自己資本費用} + \text{利益対応税}$$

(設備コスト) (適正報酬額)

- その上で、同ガイドラインでは、設備使用料の実際の算定方式として、上記により算定された原価をベースに、(1)設備量により按分するパターンと(2)価額により按分するパターンが示されている。

(参考) 接続制度

- 「接続等に関し取得・負担すべき金額に関する裁定方針」（平成30年1月16日総務省）においては、金額について「当事者間で別段の合意がない場合には、市場における競争状況等を勘案し、能率的な経営の下における**適正な原価に適正な利潤を加えたものを基本**とする」とされている。
- また、同方針において、上記原価等の算定のため、「接続に関して生じる費用等、**算定根拠となるようなデータの提供を関係当事者に対して求める**こととする」とされている。
- 第一種指定電気通信設備との接続に係る接続料については、「能率的な経営の下における**適正な原価に適正な利潤を加えた金額を算定するもの**」（事業法第33条第4項第2号）として、第一種指定電気通信設備**接続料規則**（平成12年郵政省令第64号）において「一般法定機能に係る接続料の原価及び利潤」について**以下の算定方法**が定められている。

$$\text{接続料原価} = \text{第一種指定設備管理運営費} + \text{他人資本費用} + \text{自己資本費用} + \text{利益対応税} + \text{調整額}$$

(設備コスト) (適正報酬額)

接続会計規則等に定める「設備区分別費用明細表」に記載された費用を基礎とする

図4 電気通信事業者等での設備使用の対価に係る類似の制度

¹⁰ 協力に係る設備の内容や近隣電気通信事業者におけるコスト算定の運用状況等の個別具体的な事情に照らして適当であると認められるときは、「適正な原価」等の算定について、第一種指定電気通信設備接続料規則に規定する接続料の算定方法その他の公正妥当な方法により算定を行うことも可能とする。

第4章 新たなユニバーサルサービス制度に対応した交付金制度の在り方

第1節 交付金制度の在り方についての基本的考え方

(1) 背景

令和7年改正法により最終保障提供責務が導入され、これに伴って、既に提供されている電話・ブロードバンドサービスの赤字額の一部を補填する現行の交付金制度と並存する形で最終保障電気通信役務の交付金制度を整備することとなる。

この点について、一次答申では、最終保障電気通信役務の交付金制度の考え方と現行の交付金制度の考え方とを整合的なものとし、全体として、交付金制度が円滑に運用されるよう、両者の検討について緊密に連携を図ることとしていた。また、二次答申では、現行の交付金制度について速やかに検討すべきものについて方向性を示すとともに、第一種交付金制度の抜本的な見直しや、令和8年度に初めて交付されることとなる第二種交付金制度の運用状況を踏まえた見直しについては、最終保障電気通信役務の交付金制度と一体的・整合的に検討するとの方向性を示したところである。

これらの答申を受け、令和8年2月以降、主として最終保障電気通信役務の交付金制度について検討している委員会と、主として現行の交付金制度について検討しているワーキンググループとを合同で開催し、交付金制度について一体的に検討を行うこととした。

また、特に第二種交付金制度については、二次答申において、第二種適格電気通信事業者や第二種負担金の納付義務を負う高速度データ伝送役務提供事業者にとって使い勝手のよい制度とすべきことを念頭に検討を進めることが望ましいとの方向性を示したことも踏まえて、交付金制度の内容・手続の両面から検討を行った。

(2) 主な意見

- 現行制度と最終保障提供責務に係る制度の前提や内容の違いも考慮した上で、双方の制度を整合的なものとし、全体として交付金制度が円滑に運用されることが望ましい。
- 第一種交付金・第二種交付金制度の見直しは、両制度の見直し時期や単価改定時期の集約も含め、制度に関係する事業者の対応コストに配慮した検討を行うべき。

- ユニバーサルサービスの主役が「電話」から「ブロードバンド」へ移行する歴史的な転換期にあつて、それぞれの交付金だけに着目して議論すると将来の国民負担の全体像を見誤るおそれがあるため、過度な国民負担の増加を回避するよう、交付金総額を算定し一体的な検討を行うべき。
- ユニバーサルサービス制度は競争の補完として導入されたものであり、競争中立性への影響等を考慮し、交付金は必要最小限であるべき。交付金の算定方法の検討に当たっては、交付金額の総額、規模感を踏まえた上での検討が必須。
- 複数のユニバーサルサービス制度に対して同一の利用者が(負担金を)負担している実態を踏まえ、利用者1回線当たりの負担が過度にならないようバランスに配慮した制度検討をすべき。
- 負担金を利用者に転嫁されている実態を踏まえると、本制度が利用者に過度な負担とならないように、利用者が納得できる仕組みと説明が重要。
- 過去の「ユニバーサルサービス料」の推移からすれば月額10円程度が上限ではないかと思うが、何等かの目安や、見通し額を提示できるとよいのではないか。

(3) 考え方

第1章で述べたとおり、交付金制度は平成19年1月から運用を開始しているが、この20年ほどで、日本の総人口は少子高齢化により過去最大の減少幅で推移している。令和8年6月に公表された「令和7(2025)年人口動態統計月報年計」によれば、令和7年の出生数が約67万と統計開始以来の過去最少を記録し、死亡数との差である自然増減数は過去最大の約92万人のマイナスとなった。また、通信を取り巻く技術も飛躍的に進展し、高速大容量の通信が実現可能となるなど、制度創設時と比較して社会経済環境は大きく変化している。

電話やブロードバンドサービスは、今後もユニバーサルサービスとして、これを提供するネットワークは維持する必要がある一方で、人口減少や過疎化の進行に伴い、利用者の数は減少傾向にあると想定される。地域における利用者の減少は、地方の公共インフラの赤字を招き、かつては黒字であっても、電話やブロードバンドのネットワークのコスト負担が増大し、維持することが困難となっている地域も顕在化している。

このように、ユニバーサルサービスの維持は制度導入当初に比べていっそう困難となっており、維持に要するコストをどのように捻出するかがますます喫緊の課題となっている。このような現状においては、負担金を原資とするユニバーサルサービス交付金により補填すべきところには重点的に補填する方向で交付金制度の見直しを進め、離島や山間地域を含めてどこでも利用可能な通信環境を実現していくべきである。

その上で、交付金制度を利用者の理解を得ながら運用していくためには、交付金額の規模や「ユニバーサルサービス料」への影響についても配慮しつつ取組を進めることが適当である。総務省においては、実際の「ユニバーサルサービス料」の推移等を注視しながら、過度な負担の水準とならないよう、交付金制度の検討・整備を進めていくべきである。

また、今般、現行の交付金制度に加えて新たに最終保障提供責務に係る交付金制度が導入されることに伴い、第一種・第二種適格電気通信事業者にとっては、担当支援区域における自主的なユニバーサルサービスの提供に対する現行の交付金制度の手続と、同じ担当支援区域における最終保障電気通信役務（最終保障提供責務としてのユニバーサルサービス）の交付金制度の手続の双方に対応することが必要となるため、事業者にとってなるべく簡素でわかりやすい、統一感のある制度設計を志向することが適当である。

例えば、後で詳述するとおり、最終保障電気通信役務の提供に要する費用の算定方法については収入費用方式とすることを基本とした上で、光ファイバ整備・維持に関する現行の交付金制度における費用の算定方法を活用できる部分はできるだけ活用することとし、新たな算定モデルの構築は極力行わないなど、制度対応コストの軽減を図る方向で交付金制度を設計することが適当である。

これにより、第一種・第二種適格電気通信事業者の指定の申請を行おうとする者にとって、過度に煩雑な手続を理由として申請を躊躇することにならないような制度を実現することが期待される。

また、NTT東西は、現行制度の下で第一種・第二種適格電気通信事業者の指定を受けている中、最終保障提供責務の導入に伴って、担当支援区域以外の区域においても地域会社として最終保障提供責務を負うこととなり、その提供コストの赤字について最終保障電気通信役務の交付金制度により補填することとなる。そのため、NTT東西にとっても、担当支援区域として指定を受けているか否かによって手続が大きく異なることにならないよう、地域会社が交付金を受けるために必要な確認手続についても、第一種・第二種適格電気通信事

業者が交付金を受けるために必要な申請手続と統一感のある制度設計を志向することが適当である。

さらに、今般、現行の交付金制度と最終保障電気通信役務の交付金制度とを一体的に捉えて見直しの方向性を示すこととしているが、現行の交付金制度は、令和9年度交付分の手続が足元で進められつつあるのに対して、最終保障電気通信役務の交付金制度については、令和9年度に最終保障提供責務の制度が施行されることが見込まれることを踏まえると、令和11年度交付分の手続にあわせて制度を設計していくことが基本となる。

委員会においても、上記スケジュールを踏まえた上で、検討結果を早期に制度に反映することを求める観点から、時期を明記できるものは極力明記することとするが、特に、第一種交付金制度については、メタル加入電話の光回線電話等への移行の状況を注視しながら、適時適切なタイミングで見直しを図っていくことが適当である。

今後、総務省が制度整備を進めていくに当たっては、メタル加入電話の移行状況等の諸般の事情を踏まえつつ、時期を明記したものも含め、可能な範囲で早めに制度整備に着手し、実行に移すことが適当である。

第2節 第一種交付金制度の見直し

1. 基本的方向性

(1) 背景

現在の第一種交付金を算定するための原価算定は、提供する事業者の非効率性を排除する観点から、いわゆるLRIC方式を主に採用している。

二次答申では、令和9年度以降の現行の交付金制度を最終保障電気通信役務の交付金制度と一体的に見直すことや、NTT東西によるメタル加入電話の光回線電話等への移行の詳細が明らかでないことから、それまでの間は現在の算定方法等を踏襲することが適当との方向性を示した上で、現行のLRICモデルを用いた原価算定やベンチマーク方式による補填額算定の廃止等の抜本的な見直しについては継続検討課題としたところである。

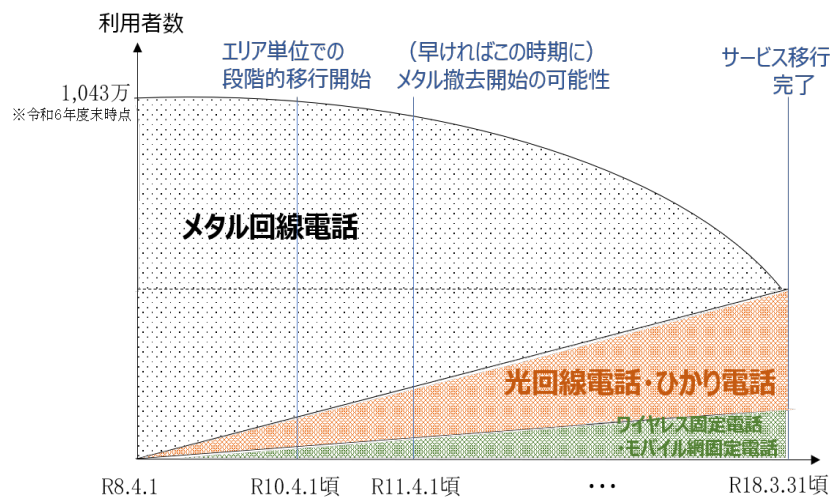
これを受け、NTT東西によるメタル加入電話の光回線電話等への移行計画が進められていることや、番号単価が2円程度となっている現状等を踏まえ、電話のユニバーサルサービスの中長期的なイメージも共有しつつ、第一種交付金制度の在り方について検討を行った。

(2) 主な意見

- 電話のユニバーサルサービスに係る交付金については、メタル加入電話の交付金を増額しつつも、中長期的には、光回線電話やモバイル網固定電話の活用を前提として、ブロードバンドサービスと統合されたシンプルな交付金制度を志向していくべきではないか。

(3) 考え方

NTT 東西によるメタル加入電話の光回線電話等への移行計画では、令和8年4月から一部エリアでの先行的な移行に着手し、令和 10 年4月頃からエリア単位での段階的なサービス終了を開始し、2035 年を目途に移行を完了させることが想定されている。移行に当たって、NTT 東西は、メタル加入電話の利用者に対して、光回線電話・(ブロードバンド重畳型の)光 IP 電話、ワイヤレス固定電話のほか、令和 10 年4月頃からは、第1章で述べたモバイル網固定電話を提供する意向を示している。



※ 上記メタル縮退に伴う光電話等への代替とは別に、電話の最終保障提供責任が（限定的ながら）生じうる

図5 メタル加入電話の移行イメージ

この計画に沿って移行が進むことを前提とすると、電話のユニバーサルサービスのうち少なくとも固定電話については、中長期的にはメタル加入電話が提供されることはなくなり、専ら光ファイバや携帯電話網をベースとしたサービスが提供されることになるため、第一種交付金制度についてもメタル加入電話をベースとした補填の仕組みは中長期的にはその役割を終え、光ファイバや携帯電話網をベースとした電話のユニバーサルサービスの提供コストが赤字となることが見込まれる場合には、その赤字を補填するための第一種交付金の算定方法等を整備していくことが必要となる。

もともと、令和10年4月からエリア単位での段階的なサービス移行が開始され、その1年後に当該エリアにおけるサービス終了が行われることを前提とした場合でも、メタル加入電話の用に供されているメタル回線が実際に撤去されるのは、早くても令和11年4月以降、エリア単位での段階的なサービス終了が本格化し、一定のエリア単位で移行が完了した後であり、ある程度のボリュームでメタル回線電話の維持コストが減少するのは、「一定のエリア単位での移行完了」が本格化してくる時期であると考えられる。

このように、メタル回線電話の維持コストは、メタル加入電話の光回線電話等への移行が進む中でも当面減らないと想定されること、その時期については今後の実際の移行状況によってくることを踏まえれば、当面は、メタル加入電話をベースとして補填する現行の考え方を維持しつつ、現在2円程度となっている番号単価（交付金規模）の推移や光回線電話等への移行の実態を踏まえ、現行モデルのチューニングを図ることを基本として設計することが適当である。

その上で、総務省においては、「光ファイバや携帯電話網をベースとした新たな交付金制度」について、メタル加入電話の移行の進捗状況も踏まえつつ、メタル加入電話移行後の電話のユニバーサルサービスの在り方とあわせて、適切な時期に検討に着手することが求められる。

2. 具体的な方向性

① 第一種交付金の算定方法の見直し

(1) 背景

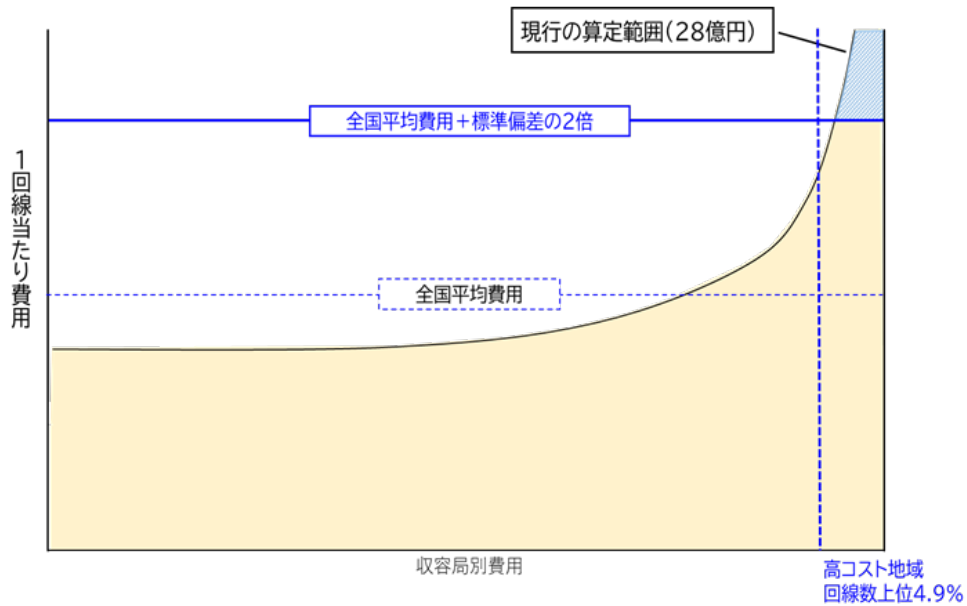
1. で述べたとおり、現在の第一種交付金を算定するための原価算定は、LRIC方式を主に採用し、算定された全国の各加入者回線当たりの費用のうち、競合するサービスが存在せず競争が行われていないこと等を踏まえ、「高コスト地域」として、上位4.9%の加入者回線に係る費用に限り補填することとした上で、その時々状況を総合的に勘案した種々の補正措置が講じられている。

例えば、

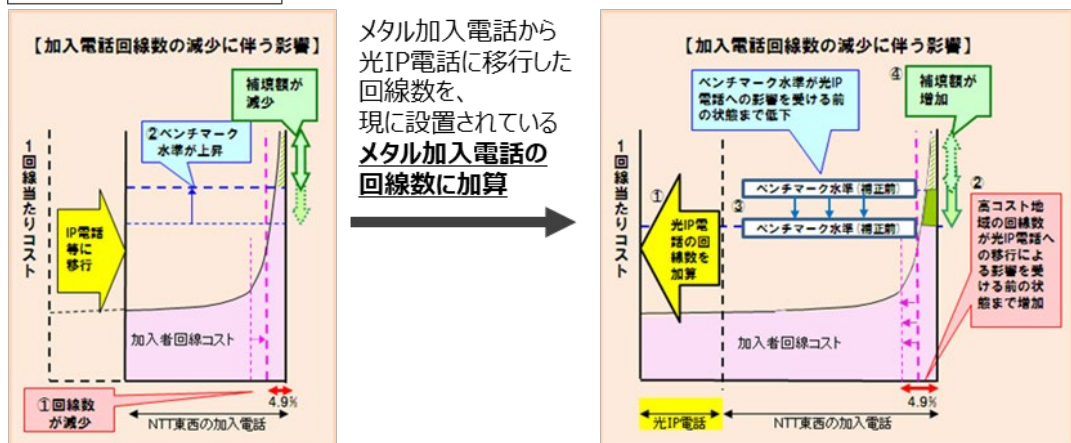
- ・ 国民負担軽減の観点から、当分の間、本来のベンチマークである「全国平均費用」に「標準偏差の2倍(2σ)」を加えた額を超える部分に限り補填する
- ・ メタル加入電話から光ファイバを用いた電話に移行した場合でも、加入電話の加入数の減少に応じて加入電話の維持コストを減少させることが困難であることを踏まえ、高コスト地域におけるユニバーサルサービスの維持が困難とならないよう、当分の間、メタル加入電話から光ファイバを用いた電話に移行した場合でも、移行に係る回線も引き続きメタル加入回線とみなして交付金の算定対象とする(いわゆる「光IP補正」)
- ・ メタル加入電話の代替手段の一つとして令和6年度からNTT東西が提供を開始したワイヤレス固定電話については、導入当初は単体ですら赤字が見込まれるため、5,000回線に達するまでの間は例外的に移行に係る回線も引き続きメタル加入回線とみなして交付金の算定対象とする(ワイヤレス固定電話が、5,000回線に達した場合には、以降、効率化効果を交付金の算定に当たっても反映する観点から、メタル加入電話からワイヤレス固定電話へ移行した回線数を算定対象回線から控除)

といった補正措置が講じられている。

ベンチマーク「全国平均費用 + 2σ」と回線数上位4.9%



光IP電話に係る補正



ワイヤレス固定電話に係る補正

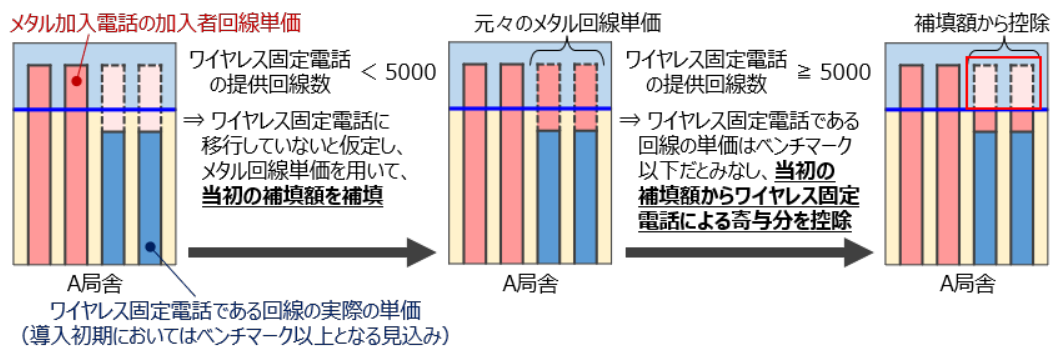


図6 現行の加入電話に係る交付金の算定方法

1. で述べたように、NTT東西によるメタル加入電話の光回線電話等への移行計画が進められていることや、番号単価が2円程度となっていることなど、これらの補正措置が導入された当初から状況が変化してきていることを踏まえ、第一種交付金の算定方法の見直しについて検討を行った。

(2) 主な意見

- メタル加入電話の代替サービスへの移行期においても、固定電話全体の赤字の更なる拡大は避けられない。
- メタル回線電話のサービス終了予定を踏まえると、本来はLRICモデルの利用について議論すべきではないか。
- メタル加入電話に係る赤字額や番号単価の縮小、時限的な措置として採用されたという経緯を踏まえ、2σについては撤廃するとともに(その場合、月額番号単価は4円程度にとどまる見込み)、現在では直収電話を提供する事業者が1社のみ(2029年度末にはサービス終了予定)であることを踏まえ、全収容局を対象として補填を行うべきではないか。現状、NTT東西において、赤字の補填割合に差が生じているため、交付金額に大きく影響を与えない範囲で、格差是正策について検討してほしい。
- 2σを撤廃していったん月額番号単価は上がったとしても、2035年までの加入電話に係る交付金の見通しについては、LRICの入力値が大きく変わることがない限り、交付金額は安定的であり、むしろ加入電話の需要減少に伴い、交付金額も若干の減少傾向となる見込み。
- 制度開始時と現在では状況が大きく変わっており、制度を見直す根拠・合理性があるので、2σ、4.9%のいずれも撤廃して良いのではないか。
- 2035年までのメタル加入電話に係る交付金の見通しやブロードバンドのユニバーサルサービスの運用状況も含めた全体のバランスも踏まえて整理すべきではないか。
- メタル加入電話について、国民負担の増加の抑制、高コスト地域支援に限定した補填という基本的考え方は変更すべきではない。
- 設備・サービス面でのコスト減少要因や収支改善効果、メタルの売却益も踏まえた検討が必要ではないか。

(3) 考え方

まず、固定電話網の非効率性を排除するため LRIC 方式を採用している点については、メタル加入回線が電電公社の時代から敷設されてきた経緯を踏まえると、補填すべき赤字の範囲を画定するための基本的考え方として、現在でもなお一定の合理性を有すると考えられる。また、1. で述べたとおり、中長期的にはメタル加入回線は交付金制度の対象ではなくなることが見込まれるところ、メタル加入回線の赤字補填の考え方を基本から見直すことは制度対応コストの面から必ずしも合理的とは言えないことから、算定のベースとしては当面 LRIC 方式を採用することが適当である¹¹。

また、LRIC 方式により算定されたベンチマークを超える赤字部分のうち、不採算地域(回線単価上位 4.9%)に限り補填する措置については、メタル加入電話と同様の設備形態で提供する競合サービスの撤退が確実であること等も踏まえ¹²、実際に終了するまでの間に、当該措置の見直しを検討することが適当である。

その上で、各種補正措置については、以下の方向性で実施又は検討することが適当である。

- 国民負担軽減の観点から、当分の間、コストベンチマークに「標準偏差の2倍(2σ)」を加えた額を超える部分に限り補填する措置については、
 - ・ 最終保障提供責務の導入に伴いNTT東西に課されていた電話の「あまねく提供責務」が廃止されることを受け、赤字の補填割合を引き上げることによってNTT東西に対して自主的な固定電話サービス維持へのインセンティブを付与する必要があること
 - ・ 現在の番号単価が当該措置の導入当時の番号単価(8円)を大きく下回る水準(2円程度)で推移していること
 - ・ 当該措置を講じないこととしても番号単価は4円程度にとどまると見込まれること

を踏まえ、令和8年度中に当該措置を終了させるための制度整備を行い、令和10年度交付分から適用する。

- いわゆる「光 IP 補正」については、今後、メタル加入電話の光回線電話等への移行が本格化した際に、メタル回線を撤去できない過渡的な状

¹¹ なお、接続制度における LRIC 方式の扱いについて現在、見直しに向けた検討が行われており、これと連動する形で交付金制度における LRIC 方式の扱いを別途検討する必要があることについては留意が必要である。

¹² 現時点で、ドライカップ等を用いた直収電話を提供する事業者は1社のみであり、令和 11 年度末にサービス終了が予定されている。

況において、メタル回線電話の維持コストはサービスの移行後も当面減らないと想定される中、当初の措置導入の目的は引き続き維持すべきと考えられることや、光ファイバ整備のインセンティブを阻害しないという観点からも一定の妥当性を有することから、当面補正措置として維持する。もともと、1. で述べた「光ファイバや携帯電話網をベースとした新たな交付金制度」が整備されれば、第一種交付金制度全体として安定的に補填可能な環境が整うと考えられることから、メタル加入電話の移行状況等も踏まえつつ、「新たな交付金制度」の導入時期とあわせて「光 IP 補正」の継続の要否についても検討する。

- NTT東西がメタル加入電話の代替手段の一つとして令和10年度から提供開始を予定しているモバイル網固定電話については、メタル加入電話との関係性はワイヤレス固定電話と類似すると考えられる一方で、その具体的な提供形態や収支の見通しが明らかではないため、メタル加入電話に係る交付金算定上の扱いについては、ワイヤレス固定電話と同様とする(効率化効果を反映することを基本としつつ、移行回線数が5,000に達するまでは移行前のメタル回線単価を用いて補填額を算定する)かどうかを含め、今後、提供形態等が明らかになった段階で改めて検討し、最短で、令和10年度から提供開始予定のサービスについて、令和12年度交付分から適用する。

なお、今後、モバイル網固定電話をユニバーサルサービスとして提供することが見込まれる携帯電話事業者が、いずれも収支の見合う範囲内で、第一種適格電気通信事業者としての指定を受けずに提供する意向を有していることも踏まえ、1. で述べたとおり、「光ファイバや携帯電話網をベースとした新たな交付金制度」を中長期的に検討する中で、モバイル網固定電話が赤字の場合にその赤字を補填する交付金制度の在り方について、その要否も含め、検討する。

また、現状において、NTT 東日本とNTT 西日本との間で赤字額と交付金額の比率に一定の格差が生じている点については、全体としての第一種交付金の規模に影響を与えない範囲内において、その格差を是正するための方策を講じることが適当である。

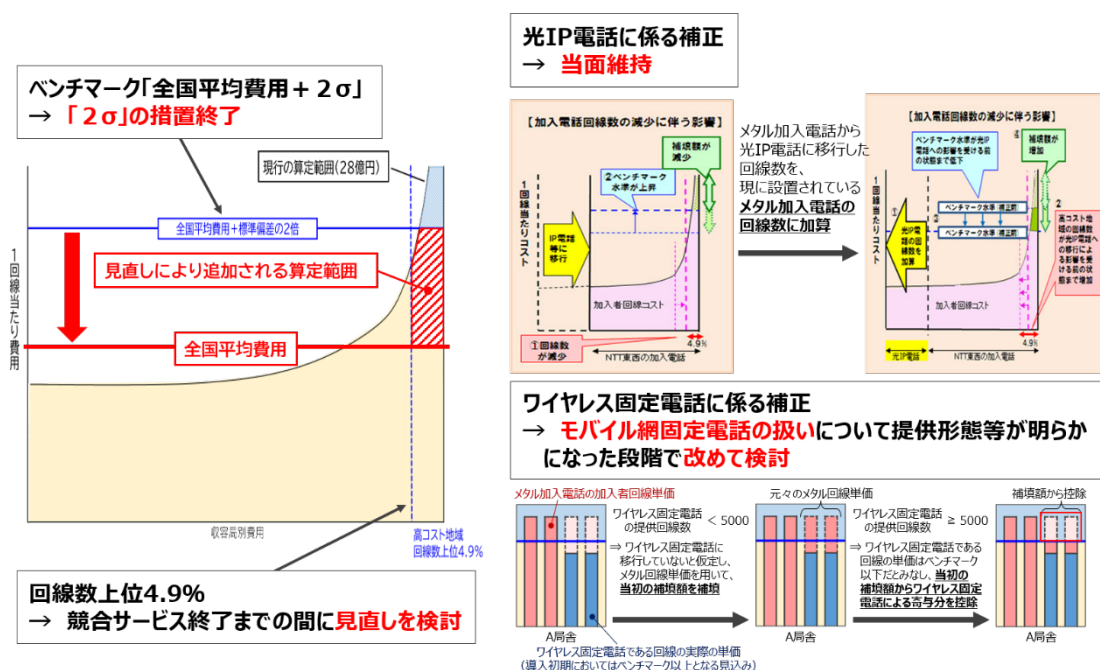


図7 第一種交付金の算定方法の見直しイメージ

② 第一種適格電気通信事業者の指定に係る手続

(1) 背景

令和7年改正法においては、複数の電気通信事業者によるユニバーサルサービスの確保という制度の趣旨を踏まえ、電話についても、複数の電気通信事業者が交付金の交付を受けてユニバーサルサービスを提供しうるものとして、新たに「担当支援区域」の仕組みを導入することとしている。また、交付金の交付を受ける第一種適格電気通信事業者にはサービスを安定的かつ継続的に提供することが求められることから、その指定の基準として、一定程度のサービスエリアを有していることを求めている。

一次答申では、固定電話の担当支援区域の単位について、担当支援区域ごとの収支の算定方法に関する今後の検討や適格電気通信事業者となりうる電気通信事業者の動向等も踏まえつつ、「都道府県」又は「市区町村」のいずれかとする方向で検討を進めていくことが適当とした。また、第一種適格電気通信事業者の指定の基準について、令和7年改正法により、NTT東西に対するあまねく提供責務が廃止されることを踏まえ、都道府県において100%の世帯カバーが求められている現行の基準を見直し、担当支援区域の単位ごとに、複数の電気通信事業者が第一種適格電気通信事業者としての資格を備えうる水準とする方向で検討を進めていくことが適当としたところである。

これを受け、第一種適格電気通信事業者の指定に係る手続について、適格電気通信事業者となりうる電気通信事業者の意向も確認しつつ、より具体的に検討を行った。

(2) 主な意見

- (新しくユニバーサルサービスの対象となるモバイル網固定電話に相当するサービスを現在すでに提供しているNTTドコモ、KDDI、ソフトバンクの3社とも)現時点では、交付金の交付を受けずにモバイル網固定電話を提供していく予定であり、自ら第一種適格電気通信事業者の指定を受けることは想定していない。

(3) 考え方

一次答申において検討に当たっての考慮要素の一つとしていた適格電気通信事業者となりうる電気通信事業者の意向について、今後ユニバーサルサービスとしてのモバイル網固定電話を提供することが想定される携帯電話事業者は、先述のとおり、いずれも収支の見合う範囲内で、第一種適格電気通信事業者としての指定を受けずに提供する意向であることを踏まえると、第一種適格電気通信事業者の指定に係る手続は、専らNTT東西における取組の現状を踏まえて検討することとしつつ、制度上は、モバイル網固定電話を提供することが想定される携帯電話事業者にも適用可能なものとする方向で検討することが適当である。

具体的には、固定電話の担当支援区域の単位については、現行の固定電話に係る指定基準が「都道府県」単位とされていること¹³や、担当支援区域ごとの固定電話の収支を算定する必要があることを踏まえ、第一種適格電気通信事業者としてのNTT東西の手続上の負担に配慮すると、担当支援区域の単位は「都道府県」とすることが適当である。なお、モバイル網固定電話についても、携帯電話網の特性から行政区画ごとに収支を把握することはしていないと考えられるところ、ユニバーサルサービスとしてのモバイル網固定電話を提供することが想定される携帯電話事業者が第一種適格電気通信事業者としての指定を受けることを想定した場合でも、「都道府県」単位とするほうが「市区町村」単位とする場合に比べて手続上の負担が軽減されることになると考えられる。

また、第一種適格電気通信事業者の指定基準としてのエリアカバー率については、電話の「あまねく提供責務」が廃止されても、NTT東西はメタル回線設備の縮退に伴って代替となる光回線電話等を自ら提供することで電話のユニ

¹³ 「都道府県の全世帯数に占める提供可能な世帯数の割合が100%であること」が基準となっている。

バーサルサービスを維持する方針を示していることや、モバイル網固定電話をユニバーサルサービスとして提供することが想定される携帯電話事業者もモバイル網固定電話を提供できる携帯電話網を全国的に整備している実態¹⁴を踏まえ、サービスの安定的な提供を確保する水準として「都道府県ごとに90%以上であること」とすることが適当である。

<第一種適格電気通信事業者>

① 適格電気通信事業者・担当支援区域の指定（法第108条）

- 1) 電話ユニバの提供の業務に関する収支状況等を公表していること
- 2) 電話ユニバを提供するため電気通信設備の接続約款を定め、公表していること
- 3) 指定を受けようとする単位区域に他の適格電気通信事業者がないこと
- 4) 指定を受けようとする単位区域が総務省令で定める基準に適合すること

固定電話、公衆電話ともに
都道府県単位とする

・固定電話 ⇒ 都道府県ごとに90%以上とする
・公衆電話 ⇒ 都道府県ごとに設置基準及び
設置台数を充足することとする

② 第一種交付金の交付（法第107条第1号）

- 1) 全ての担当支援区域における収支が赤字と見込まれること
- 2) 前年度の電話ユニバ全体の収支が赤字であること（この赤字額が交付金の上限額）

<NTT東西>

① 総務大臣の確認（法第108条の2）

- 1) 担当支援区域外で提供する最終保障電話ユニバの収支状況等を公表していること
- 2) 担当支援区域外で提供する最終保障電話ユニバのための電気通信設備の接続約款を定め、公表していること

NTT東西の手続上の負担に配慮し、第一種適格電気
通信事業者が交付金を受けるために必要な申請手続と
統一感のある制度設計を志向することとする

② 第一種交付金の交付（法第107条第2号）

担当支援区域外で提供する最終保障電話ユニバ全体の収支が赤字と見込まれること

図8 第一種交付金の交付のための手続

¹⁴ 全国の5G人口カバー率は、2024年度末で98.4%。（総務省、令和7年9月19日「5Gの整備状況（令和6年度末）の公表」）

第3節 第二種交付金制度の見直し

1. 基本的方向性

(1) 背景

第2章でも触れたとおり、政府が令和4年6月に閣議決定した「デジタル田園都市国家構想基本方針」では、人口減少や少子高齢化、産業空洞化といった地方の社会課題を障害物ではなく成長のエンジンへと転換していく「デジタル都市国家構想」の実現に不可欠となる通信インフラの整備を推進するため、全国の光ファイバの世帯カバー率を令和9年度末までに99.9%とすることを目指すとしている。これを受けて、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)により創設された第二種交付金制度では、「不採算地域におけるユニバーサルサービスの安定的な提供の確保」、「有線ブロードバンド未整備地域の解消の促進」、「公設公営・公設民営から民設民営への転換の促進」をその目的としている。

現在の第二種交付金制度は、この目的の下、交付金額の算定に当たっては、内部相互補助の考え方(ある電気通信事業者のブロードバンドの提供による「特定の区域における収支」が赤字の場合でも、当該電気通信事業者のブロードバンドの提供による「前事業年度の」「日本全国における全体の収支」が黒字である限り、当該「特定の区域における」赤字については交付金による補填は必要ない、との考え方)を基本としつつも、政策的に整備を推進すべき区域の類型については、内部相互補助の考え方を採用せず、前事業年度の全体の収支が黒字であったとしても、当該区域でのブロードバンドサービスの収支の赤字について交付金により補填するとの考え方に沿って設計されている。

すなわち、ブロードバンドサービスの収支がモデル上赤字になると見込まれる区域として総務大臣が指定する「支援区域」については内部相互補助の考え方をベースとして設計されており、そのうち光ファイバ整備率が50%以下の区域(「未整備区域」)における光ファイバの新規整備や、公設光ファイバが存在する区域(「公設区域」)における公設設備の民間事業者による譲受けについては、政策的に整備を推進すべき「支援区域」として位置付けられているところ、こうした制度設計の下で運用した結果、令和8年度の第二種交付金の規模は、総額約1.5億円(NTT東:約1.44億円、NTT西:約0.05億円、ZTV:0円)、一回線あたりに換算すれば、年額で2円となっている。

また、令和7年改正法により導入されることとなった最終保障提供責務制度では、第二種適格電気通信事業者が担当する支援区域においては、経営上

の理由があっても、当該第二種適格電気通信事業者が最終保障提供責務としてブロードバンドサービスを提供することとなる。加えて、現行制度では第二種適格電気通信事業者の指定を受けようとする者の業務区域に含まれる支援区域を「担当支援区域」として総務大臣が指定する仕組みとなっているが、令和7年改正法施行後は、第二種適格電気通信事業者の指定を受けようとする者が自ら「担当支援区域」の指定を申請するとともに、事後的に「担当支援区域」の指定の追加・解除を申請することができる仕組み（いわば「手挙げ制」）に変わることとなる。

さらに、二次答申においても、第二種適格電気通信事業者から、モデル上大幅な赤字¹⁵であることを理由とした特別支援区域（大幅赤字区域）について前事業年度の全体の収支が黒字であっても第二種交付金の対象とすべき等の要望・提案があったことを受け、条件不利地域におけるユニバーサルサービスの安定的な提供の確保、未整備地域の解消促進、公設設備から民設設備への転換促進といった第二種交付金制度の目的の充足を第一義として検討を進めることが適当としたところである。

以上の経過を踏まえ、ブロードバンド環境の全国整備をより一層促進するための制度とする観点から、第二種交付金制度の在り方について検討を行った。

（2）主な意見

- 最終保障提供責務を導入していく上で、内部相互補助の考え方のままでは誰も手を挙げなくなるのではないか。
- 最終保障提供責務の導入に伴う国民負担の軽減を図るためには、各地域で最も効率的にユニバーサルサービスの提供を行う事業者が第二種適格電気通信事業者となるような仕組み作りが必要。
- 第二種適格電気通信事業者を検討している事業者は赤字額がどの程度補填されるかを気にしているため、交付対象の拡大が行われれば、手を挙げる事業者も増えるのではないか。

（3）考え方

現在の交付金制度の基本的考え方の一つである「内部相互補助」は、ユニバーサルサービスの提供コストを全体として捉えた上で、交付金規模をできる限り抑制する観点からは合理的なものであると考えられる。

¹⁵ モデル上において見込まれる一回線当たりの赤字額が月額 11,790 円以上である区域（施行規則第 40 条の8の4の2）

現行の第二種交付金制度は、あくまで電気通信事業者が自らの経営判断によって提供するブロードバンドサービスに係る赤字を交付金により補填しようとするものであること等から、「内部相互補助」の考え方をベースとした制度設計が志向され、政策的にブロードバンド環境の整備を推進すべき地域については、あくまで限定的に認められてきたと考えられるが、結果として、(1)でも述べたとおり、令和8年度の第二種交付金の規模は約1.5億円にとどまっていることから、冒頭で触れた政府目標の達成のためにも、見直しを検討する必要がある。

また、今後、令和9年度には最終保障提供責務制度が始まるところ、「内部相互補助」の考え方を徹底したままでは、それぞれの第二種適格電気通信事業者が担当する支援区域において、自らの経営判断によらない責務としてのブロードバンド環境の整備・維持に伴う赤字についても、ブロードバンドサービスの提供による日本全国における全体の黒字で吸収することを求めることになる。その上で、担当支援区域が「手挙げ制」に変わること踏まえれば、赤字の見込まれる支援区域について、第二種適格電気通信事業者となることで自主的に整備・維持を担おうとするインセンティブが失われるおそれが高いと考えられる。

こうした制度運用の現状及び今後の制度環境の変化を踏まえれば、「全国の光ファイバの世帯カバー率を令和9年度末までに99.9%とすることを目指す」とする政府目標の実現に向けて、ブロードバンド環境整備をより一層推進していくためには、政策的に整備を推進すべき区域として「内部相互補助」の考え方を採用しない類型を拡充するとともに、全国の各エリアで一定のカバー率を有する電気通信事業者が、最終保障提供責務を含め、各エリアでのブロードバンドサービスの担い手となるインセンティブを高める方向での制度設計（「みんなで支えるユニバーサルサービス」）を志向することが必要かつ適当である。

2. 具体的な方向性

① 第二種交付金の算定方法の見直し

(1) 背景

1. でも述べたとおり、現在の第二種交付金の原価算定においては、内部相互補助の考え方を基本としつつも、政策的に整備を推進すべき区域の類型に限っては、内部相互補助の考え方を採用せず、たとえ前事業年度の日本全国におけるブロードバンドサービス全体の収支が黒字であったとしても、当該区

域における赤字を交付金により補填すべきである、との考え方に沿って設計されている。

具体的には、

- 「競合事業者がいない区域(電気通信事業者の経営判断によっては競争的にユニバーサルサービスが提供されていない区域(カバー率50%超の事業者数が1又は0の区域))」であって、かつ、
- 「モデル上赤字になると見込まれる区域(支援区域)」のうち、
 - ・ 一般支援区域(特別支援区域ではない支援区域)及び大幅赤字区域(特別支援区域の一類型)については、ブロードバンドサービスの提供に伴い当該区域において赤字が生じたとしても、前事業年度の日本全国における全体の収支が黒字である場合には、当該赤字は交付金により補填されない(前事業年度の日本全国における全体の収支が赤字である場合に限り、それぞれの区域において見込まれる赤字額を上限として交付金により補填される。)
 - ・ 公設区域(特別支援区域の一類型)において、第二種交付金制度の施行日(令和5年6月16日)時点で存在していた公設光ファイバ等を譲り受けた民間の電気通信事業者については、その譲り受けた設備を用いて提供するブロードバンドサービスの収支が赤字であれば、(前事業年度のブロードバンドの提供による日本全国における全体の収支が黒字であっても、)その赤字額を上限として交付金により補填される。
 - ・ 未整備区域(特別支援区域の一類型)において、新たに光ファイバ等を整備した電気通信事業者については、その新たに整備した設備を用いて提供するブロードバンドサービスの収支が赤字であれば、(前事業年度のブロードバンドの提供による日本全国における全体の収支が黒字であっても、)その赤字額を上限として交付金により補填される。

となっている。

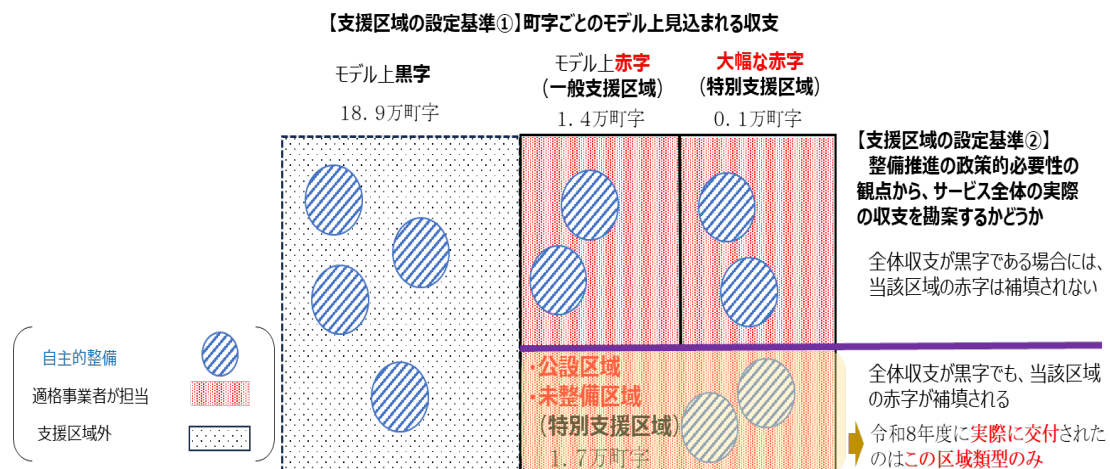


図9 支援区域の設定に係る現行制度

1. で述べたように、こうした制度設計の下で、令和8年度の第二種交付金の規模が約1.5億円にとどまっていることや、令和9年度末までの光ファイバの整備目標が掲げられていること等を踏まえ、第二種交付金の算定方法の見直しについて検討を行った。

(2) 主な意見

- 大幅赤字区域は、ユニバーサルサービスの提供を維持することが困難となる可能性の高い区域であるから、第二種適格電気通信事業者の収支状況にかかわらずに交付金の補填対象とすべき。
- 事業者自らの経営判断により提供した区域については、大幅赤字区域であっても内部相互補助により交付金の補填対象外とすべき。
- 広域で提供し内部相互補助が可能な事業者と、特定の地域のみで提供する中小規模の事業者を同列に扱うことは公平性を欠く。
- 広域で提供している事業者に交付金を交付しても、地域のみで提供している事業者が第二種適格電気通信事業者に手を挙げるインセンティブを削ぐことにはならないのではないかと。
- 手挙げ制への移行後も大幅赤字区域について全体収支が黒字である限り補填されない運用が続くのであれば、経営に与える影響次第ではこうした地域からの撤退も含めて検討せざるを得ない。
- 営利企業である以上、経済的合理性の追求は当然なのだから、手挙げ制への移行に併せ、多くの事業者に制度参入へのインセンティブを付与するとともに、ハードルを下げていく工夫をすべき。
- 条件不利地域で生活する利用者であっても安定的にブロードバンドサ

ービスを利用可能にするという制度趣旨からすれば、大幅赤字区域におけるサービス提供で生ずる赤字は事業者の規模にかかわらず交付金によって補填されるべき。

- 令和5年6月 16 日法施行日時点で存在していた公設光ファイバに限定せず、法施行日前の譲受けや法施行日後に設置された公設光ファイバの譲受けの場合も交付金の補填対象とすべき。
- 法施行日前の譲受けは、自らの過去の経営判断によるものであるから補填対象とすべきではない。
- 法施行日前の譲受けについて、自治体からの要望に基づいて行っていると解釈すれば、補填対象として認めてもよいのではないか。
- 法施行日後に整備された交付金の補填対象外となると、民設移行が促進されない。

- 海底ケーブルに接続される離島に複数の区域が存在する場合、その全ての区域が支援対象の区域に該当しなければ、海底ケーブルに係る費用は按分され、民設移行が難航するため、一体的に特別支援区域として指定すべき。
- 公設海底ケーブルの先の島内の全ての町字は、一体的に（公設区域として）特別支援区域に指定する仕組みを要望。

- 手挙げ制となる中で、「みんなで支えるユニバーサルサービス」を目指すためには、令和8年度の第二種交付金の額は不十分であるおそれがあることから、相当程度高額にならない範囲で見直しを図るべき。

(3) 考え方

1. でも述べたとおり、「全国の光ファイバの世帯カバー率を令和9年度末までに99.9%とすることを目指す」という政府目標の実現に向けては、ブロードバンド環境の整備をより一層推進していくことが必要であり、そうした観点から、第二種交付金制度においても、「政策的に整備を推進すべき区域」に交付金資源を重点的に配分するため第二種交付金の算定方法の考え方の見直しを図ることが適当である。

具体的には、以下の方向性で制度を整備することが適当である。

- 特別支援区域の一類型である「大幅赤字区域」については、政府目標の実現に向けて、既に提供されているサービスの撤退を抑止し、継続的・安

定的な提供を確保するとともに、多くの者による光ファイバの新規整備とサービス提供を推進するため、ブロードバンドサービスの提供による「前事業年度の日本全国における全体の収支が赤字である場合」に限らず、これが黒字であったとしても、大幅赤字区域においてモデル上見込まれる赤字額を基礎として第二種交付金を交付可能とする¹⁶

- 現在も特別支援区域の一類型である「モデル上赤字と見込まれる公設区域」及び「モデル上赤字と見込まれる未整備区域」について、公設光ファイバの譲受けや未整備エリアの整備促進を政策として進める観点からは、必ずしも「モデル上赤字と見込まれる」場合に限定する必要がないこと、また、現行制度と同様に交付金は「実際に赤字が生じる」場合にその赤字を上限として交付するものとするのであれば、この限定を外したとしても、モデル上は黒字であることから、交付金の規模に大きな影響が生じないとも見込まれることを踏まえ、「モデル上赤字と見込まれる」か否かにかかわらず、「公設区域」及び「未整備区域」に該当すれば特別支援区域として指定可能とする
- 現在も特別支援区域の一類型である「モデル上赤字と見込まれる公設区域」について、公設光ファイバの譲受けを政策として進める観点からは、「令和5年6月 16 日時点で存在していた公設光ファイバ」に限定せず、それ以降に設置された公設光ファイバについても譲受けに伴う赤字を補填可能な仕組みとすることが合理的であることから、令和5年6月 16 日以降に設置された公設光ファイバを譲り受けた場合も、その譲り受けた設備を用いて提供するブロードバンドサービスの収支が赤字であれば、その赤字額を上限として第二種交付金を交付可能とする
- 現行制度では、民間事業者が「公設の海底ケーブル」を譲り受けたとしても、離島に複数の町字が存在し、一般支援区域や特別支援区域が混在している場合は、仮に島内全域のブロードバンドサービスが当該公設の海底ケーブルによって支えられているとしても、当該公設の海底ケーブルに係る費用は支援区域の類型に従って異なる方法に基づき算定・按分される

¹⁶ なお、検討の過程において一部のオブザーバから「全国を業務区域とする事業者」と「一定の地域のみを業務区域とする事業者」とを同列に扱うべきでない旨の意見があったが、大幅赤字区域とはモデル上採算性に課題を有する区域であり、また、検討の過程において全国を業務区域とする第二種適格電気通信事業者から手挙げ制移行後も現行制度が維持されるのであれば経営に与える影響次第では当該区域からの撤退を検討せざるを得ない旨が示唆されたことも踏まえれば、上述の措置を講じない場合には、大幅赤字区域における自主的な設備の整備が進まず、政府目標の実現の妨げとなるおそれがあると考えられる。また、大幅赤字区域を含め競争的にユニバーサルサービスが提供されていない区域において、いずれの事業者に対しても同等に、総務省がモデルにより算定した区域ごとの赤字額に基づき算定する第二種交付金を交付することが、当該区域における公正な競争の維持に直ちに影響を生じさせるとまでは考えにくい。

ため、必ずしもその費用の全てが交付金原価の算定対象となるわけではない

人口が少ない離島において、公設の海底ケーブルを存続することは困難となっており、この維持のためにも民間事業者による公設の海底ケーブルの譲受けが必要であるところ、現行制度のままではそのようなインセンティブは働かず、離島など条件不利地域を含めてブロードバンド環境の整備を促進するという政策目標の実現も困難となる。このため、今後、特に離島におけるブロードバンド環境を維持し、その整備をより一層推進するため、民間事業者が「公設の海底ケーブル」を譲り受けた場合には、当該海底ケーブルの費用の全てを交付金原価の算定対象とすることを可能とする制度的枠組みを設ける

- ブロードバンドサービスを希望する全ての人々に提供する観点からは、世帯のみならず、工業団地等の事業所が所在するエリアでの整備も推進することが適当である。また、令和7年改正法上、最終保障電気通信役務の提供を求めることは、自然人のみならず、法人にも可能である。このため、今後、世帯は存在しないが事業所は存在する区域からも最終保障電気通信役務の提供が求められる場合を想定し、こうした区域をいずれかの者の担当支援区域として指定することを可能とするため、区域の規模、すなわち町字ごとの「カバー率」の算定に、世帯のみならず事業者も勘案することとする

以上の点について、政府目標の実現に向けた取組として可能な限り、令和9年度におけるブロードバンド環境の整備・維持に要した費用の赤字について令和11年度から交付できるよう、速やかに制度整備に着手することが適当である。

なお、制度変更後には担当支援区域の指定解除の申請が可能となることに伴い、第二種適格電気通信事業者からは、前事業年度の日本全国における全体の収支が赤字である場合に限り交付金により赤字を補填可能な「一般支援区域」については、たとえ担当支援区域に指定されたとしても、新たな制度の施行後に解除申請する意向が示されていることから、第二種適格電気通信事業者による指定解除手続の煩雑さを回避するためには、当面、一般支援区域は指定しない運用とすることが適当である。

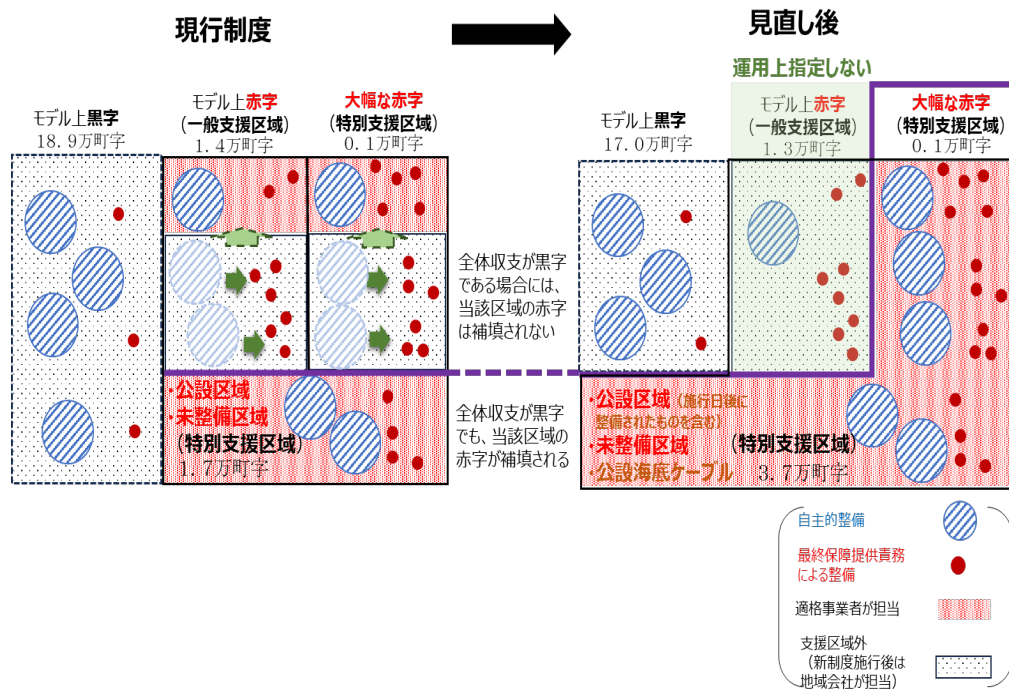


図 10 第二種交付金の算定方法の見直しイメージ

② 第二種適格電気通信事業者の指定等に係る手続

(1) 背景

現行の第二種交付金制度が、不採算地域におけるブロードバンドの提供に係る維持費用の支援や未整備地域の解消等を目的としていることを踏まえ、交付金の交付対象となる「支援区域」は、①事業採算性が通常見込めず、②競合事業者が他にいないことが要件となっている¹⁷。この「支援区域」の単位となる「区域」をどの程度の広さとすべきかについては、例えばこれを「関東」や「全国」のように広くすればするほど「区域」内に競合事業者が他に存在する蓋然性が高まってしまいう性質があることから、ある「区域」が競合事業者の存在を理由として不必要に「支援区域」から外れることのないよう、現行制度上は、「都道府県」や「市町村」よりさらに詳細な「区域」として、その単位を「町字」としている。また、交付金の交付を受ける第二種適格電気通信事業者にはサービスを安定的かつ継続的に提供することが求められることから、その指定の基準として、一定程度のサービスエリアを有していることを求めており、具体的には、サービス

¹⁷ 現行制度上、①について「単位区域(町字)においてブロードバンドサービスを提供する場合の通常見込まれる収支が赤字であること等」を、②について、電気通信事業者の経営判断によっては競争的にユニバーサルサービスが提供されていない区域として、「カバー率 50%超の事業者数が1又は0の区域であること」を、それぞれ要件としている。

の安定的な運営を最低限確保するに足る基準として、例えば、特別支援区域¹⁸については、担当支援区域ごとの電気通信回線設備の規模について「10%超」としている。

一次答申では、光ファイバが未整備の地域が現に存在する中、複数の電気通信事業者によってブロードバンドの整備を進めつつユニバーサルサービスの提供を確保するとの制度趣旨を速やかに実現する観点から、令和7年改正法の施行後も、支援区域の単位は「町字」を軸に検討を進めるとともに、第二種適格電気通信事業者の指定の基準は、サービスの安定的な運営を最低限確保するとの考え方は維持しつつ、電力系事業者やケーブルテレビ事業者などなるべく多くの電気通信事業者が資格を備えうる水準とする方向で検討を進めていくことが適当としたところである。

また、二次答申では、第二種適格電気通信事業者から手続面での改善提案・要望が寄せられたことを受けて、第二種負担金の納付義務を負う高速度データ伝送役務提供事業者や第二種適格電気通信事業者の指定の申請を検討する者等からの提案・要望も含め、全てを俎上に載せて、これらの者にとって使い勝手のよい、みんなで支えるユニバーサルサービス制度とすべきことを念頭に検討を進めることが望ましいとしたところである。

こうした検討経過を踏まえ、一次答申及び二次答申で採り上げた手続事項に限らず、第二種適格電気通信事業者の指定に係る手続等全般について、第1節でも述べたとおり、最終保障提供責務が導入された後も事業者にとってなるべく簡素でわかりやすい、統一感のある制度設計とする観点から検討を行った。

(2) 主な意見

- 指定基準については、今後議論を深めていく必要はあるが、より多くの事業者に適格事業者として参画いただくため、第二種適格事業者の指定に係る制度・手続は、事業者の過度な負担とならない方法について検討いただきたい。
- 1年間の役務提供を継続することが見込まれる場合には、より早期に交付金の補填を受けられる仕組みにすべき。
- 交付金の原価算定の対象となる年度については、最終保障提供責務

¹⁸ モデル上の赤字額がユニバーサルサービスの提供の確保が著しく困難であると見込まれる水準以上である区域や、地理的条件等がユニバーサルサービスの提供の確保が著しく困難であると見込まれる場合に該当する区域

の導入に伴い、複雑さを避けるため、現行制度と考え方を統一すべきではないか。

- 手続の簡素化は事業者の制度参入へのインセンティブにもなるので、回線規模等の報告も5年に1回程度に見直してもよいのではないか。
- 第二種交付金制度の安定的・継続的な運用を図るため、運用が一巡した段階で負担金徴収に係る意見聴取を実施する等、簡素化に向けた検討をすべき。
- 第二種適格電気通信事業者の指定水準は、ブロードバンド市場における過度な参入障壁とならず、サービスの安定・継続提供を担保できる要件とすることが適当である。

(3) 考え方

令和7年改正法の施行後は、第二種適格電気通信事業者がその申請により指定を受けた範囲で交付金の交付を受けて自主的にブロードバンドサービスを提供するだけでなく、最終保障提供責務も負担することも考えると、最終保障提供責務の導入後においても、担当支援区域を細かく取捨選択できる制度とするほうが、第二種適格電気通信事業者になろうとする者にとって指定の申請を行いやすい制度になると考えられる。また、総務大臣にとっても政府目標の実現に向けて第二種交付金制度で支援すべき区域を重点的にきめ細かく指定可能な制度とすることが望ましいと考えられることから、第二種支援区域の単位は引き続き「町字」とすることが適当である。

また、①でも述べたとおり、今後重点的に支援すべき「特別支援区域」において、担当支援区域として指定され得る閾値である「回線規模(カバー率)」について現行の「10%超」を維持すれば、全国の区域(町字)の約95%において、NTT東西、電力系事業者、ケーブルテレビ事業者などいずれかの事業者が基準を充足することとなるのみならず、ユニバーサルサービスとしての制度化を検討することとしているワイヤレス固定ブロードバンド(共用型)を提供する携帯電話事業者についても、指定の基準を充足すると見込まれることから、第二種適格電気通信事業者の担当支援区域の指定の基準について、特別支援区域については、引き続き「10%超」とすることが適当である。

さらに、現行の第二種交付金制度では、支援区域の要件該当性を厳格に判断するため、毎年度、自ら設置した回線設備を用いてユニバーサルサービスとしてのブロードバンドサービスを提供する全ての電気通信事業者から町字ごとの回線規模等の報告を求め、これにより支援区域の要件である「競合事業者

が他にいないこと」を確認し、支援区域の指定の追加・解除を毎年度実施(X年度)している。その上で、第二種適格電気通信事業者の指定を受けようとする者からの申請を受けて、総務大臣が毎年度末(X年度末)にその者の業務区域に含まれる支援区域を総務大臣が担当支援区域として指定し、指定を受けた者は、翌年度中(X+1年度中)に、X年度末のブロードバンドサービスの提供状況等を用いて翌々年度(X+2年度)の赤字額等を予測しこれを基に同年度(X+2年度)に交付されるべき交付金の原価を算定する運用となっている。

最終保障提供責務の導入後は、後述するとおり、最終保障電気通信役務に対する交付金は実際に生じた費用について補填することを基本としているところ(X+2年度に提供した最終保障電気通信役務に対する交付金は、翌年度(X+3年度)に原価算定を行い、翌々年度(X+4年度)に交付することになる。)、自主的な整備・維持に対する現行の交付金制度について上述の運用を継続すると、X+4年度に交付される交付金は、自主的な整備・維持に対するものはX+4年度に生ずる赤字に対する交付金として、最終保障電気通信役務に対する交付金はX+2年度に生じた赤字に対する交付金として交付されることとなり、また、それぞれ、予測値、実績値と異なる方法で算定する必要も出てくることから、交付金交付手続が極めて複雑になるおそれがある。

そのため、最終保障提供責務の導入を見据え、令和8年度の支援区域の追加・解除を受け、令和9年度以降は、年度当初に第二種適格電気通信事業者が自ら選定・申請した「担当支援区域」についての指定を受けた後に、最終保障提供責務も含め、自らの「担当支援区域」において第二種適格電気通信事業者として面的にブロードバンドサービスを提供する実態に即して、最終保障提供責務と自主的な整備・維持の双方について前年度分の実際に生じた赤字の一部に対して第二種交付金の原価算定を認め、第一種交付金と同様、前々年度におけるブロードバンドサービスの提供に伴う赤字の一部を補填する運用とすることが適当である。

こうすることにより、1. において述べた「最終保障提供責務を含め、各エリアでのブロードバンドサービスの担い手となるインセンティブを高める方向での制度設計」とする観点からも合理的な運用となると考えられる。

あわせて、第二種交付金制度の安定的な運用を図るとともに、第二種適格電気通信事業者による「最終保障提供責務も含め、一定のエリアにおいて面的にブロードバンドサービスを提供する」営みの定着を図る観点から、総務大臣による支援区域の指定の追加・解除及びその前提となる回線規模等の報告について、毎年度の運用から、これらの基礎となる区域(町字)の参照元として

活用している国勢調査の実施年に合わせて、5年に1回程度に見直すことが適当である。これにより、行政及び事業者双方の手続面の負担軽減も期待できる。

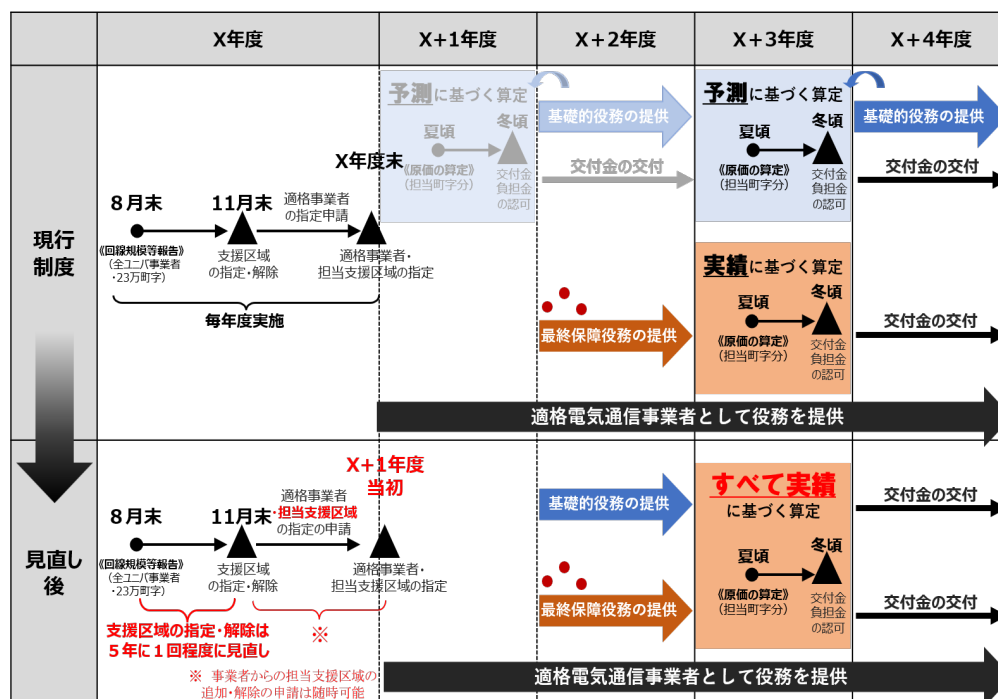


図11 第二種交付金の交付のための手続の見直しのイメージ

また、現行の第二種交付金制度では、自主的な整備・維持に対する支援であることや、担当支援区域を総務大臣が指定する制度であることから、第二種適格電気通信事業者の担当支援区域における安定的なサービス運営を担保するための要件として、交付金の交付を受けるためには、先述した「回線規模(カバー率)」に加えて、ブロードバンドサービスを継続して提供する期間(「継続提供期間」)が1年超であることを定めている。これについても、担当支援区域が「手挙げ制」となること自体、安定的なサービス運営の一定の担保になると考えられることや、最終保障提供責務が生じれば事業者の意思にかかわらず義務的に役務を提供することになることも踏まえ、最終保障提供責務の導入にあわせて、継続提供期間の要件を現行の「1年超」から短縮する方向で見直すことが適当である。

なお、第二種負担金の納付義務を負う高速度データ伝送役務提供事業者からも負担金の徴収手続について見直しの要望が寄せられていることも踏まえ、令和8年度以降の交付金に係る負担金徴収の執行状況を注視し、顕在化した課題については、その対応方策について速やかに検討することが適当である。

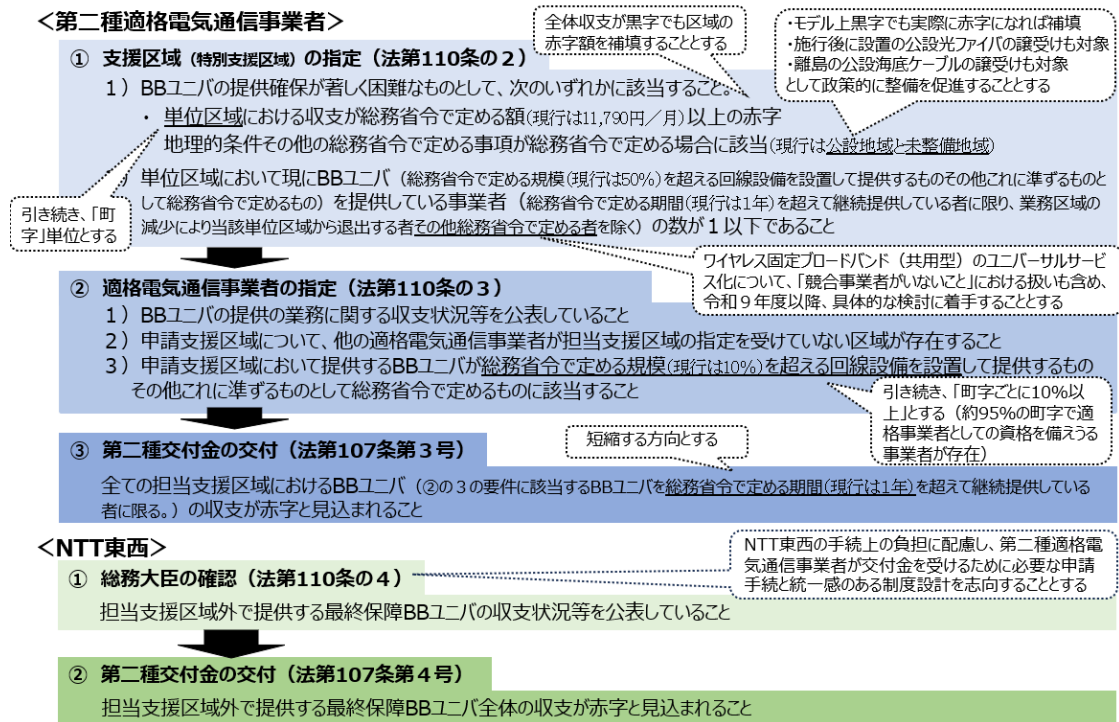


図12 第二種交付金の交付のための手続

第4節 最終保障電気通信役務に対する交付金の算定方法

① ブロードバンドの最終保障電気通信役務に対する交付金の算定方法

(1) 背景

一次答申においては、電話・ブロードバンド共通の基本的考え方として、最終保障提供責務の履行に伴って生じた赤字については、「必要十分かつ合理的な水準の額」を交付金により補填することを基本として検討していくことが適当とした上で、電話と異なり、ブロードバンドは全国整備を推進していく局面にあることを踏まえ、専らブロードバンドを念頭に、

- ・「最終保障電気通信役務の提供に要する費用」は、光ファイバ等の整備費(減価償却費)と維持費を対象とすることを基本に検討していくこと
- ・「必要十分」な水準として、最終保障提供責務の履行に実際に要した費用から実際に得られた収入を差し引いた額(収入費用方式)を基本とし、かつ、「合理的な」水準として、実際に要した費用の中に非効率と認められるコストがあるときは、当該コストを控除できる仕組みとすることを基本に検討していくこと

が適当であるとしたところである。

また、前章で述べたとおり、最終保障電気通信事業者は最終保障電気通信役務の円滑な提供のために近隣電気通信事業者に協力を求めることができるが、その協力の対価として近隣電気通信事業者に支払うべき具体的な金額について、一次答申では、最終保障電気通信事業者が最終保障電気通信役務の「提供に要する費用」として交付金の算定対象に含めつつ、交付金規模の肥大化につながらないよう、合理的な水準であることを求める方向で検討していくことが適当との方向性を示したところである。

これを受け、第二種交付金制度における最終保障電気通信役務に対する交付金の算定方法について、さらに具体的に検討を行った。

(2) 主な意見

- 現行制度の交付金算定と最終保障提供責務は多くの差異があることから、現行制度の手続をそのまま最終保障に持ち込むのではなく、必要な手続に絞り込む等、効率化を図ることが必要。
- 収入費用方式とすることに賛同。最終保障電気通信事業者にとって、極力負担が少なくなる制度を希望する。

- 既存の設備に係る収支をモデル上の収支とするのであれば、赤字額にも一定の合理性があり、また、事業者負担も過度なものとはならないのではないか。事業者には費用削減のインセンティブが働く点も良いと思う。
- 協力費については、接続に係る裁定方針や電柱・管路ガイドラインの対価の考え方を参照して、「適正な原価」に「適正な利潤」を加えることを対価の額の基準とし、その交付金の算定は、最終保障電気通信事業者が近隣電気通信事業者に実際に支払った額を計上することを基本とするべき。
- ユニバーサルサービス制度は競争の補完として導入されたものであることから、競争中立性への影響等を考慮し、交付金は必要最小限にすべき。
- 人的資源が豊富な事業者であっても、細かなコスト算定は非常に困難であるから、算定のコスト・ベネフィットを踏まえて検討すべき。

(3) 考え方

最終保障電気通信役務の用に供される設備は、最終保障電気通信役務の提供の求めに応ずるために新たに設置する電気通信設備(新規設備)と、既に他のサービスの用にも供されている既存の電気通信設備(既存設備)とに区分別されるところ、第1節でも述べたとおり、地域会社としてのNTT東西のほか、第二種適格電気通信事業者としての複数の電気通信事業者が最終保障提供責務も含めたブロードバンド環境整備の担い手として手を挙げやすくなるよう、制度対応コストの軽減を図る方向で最終保障電気通信役務に対する交付金の算定方法を設計することが適当である。

具体的には、まず、新規設備に相当する部分については、義務として最終保障電気通信役務を提供するために光ファイバ等を新設したことにより実際に生じた費用であることから、当該費用の全額を第二種交付金の原価として計上することを認めることが適当である。その際、「実際に生じた費用」は、算定手続上の負担を軽減する観点から、追加の提供の求めに対応する回線の増や電気通信事業者との接続による共用の有無といった当該新設設備の利用状況にかかわらず、こうした増や共用による分計は実施せず、実際に構築に要したコスト全額を補填対象とする方向で検討することが適当である。もっとも、具体的な制度設計に当たっては、一次答申でも言及したとおり、接続料等との二重のコスト回収とならないようにすることが求められる。なお、収入は、後述する既存設備に係る費用から差し引くこととし、新規設備に係る費用からは差し引か

ないこととすることが適当である。

次に、既存設備に相当する部分について、自主的な整備・維持に対する現行の第二種交付金制度では、主に、各町字において利用される既存設備の設備量・資産額を設備種別・設備区間ごとに特定・把握し、それらを当該既存設備を共用する町字の間で按分することで、個々の担当支援区域(町字)に対応する設備維持コストを算定した上で、収入を差し引いて交付金原価を算定している。一方、最終保障電気通信役務は町字よりも細かい「個々の提供場所」ごとに提供されることとなり、その提供に係る既存設備の維持コストを算出することは、現行制度以上に細分化した単位で設備量等の把握や按分が必要となるなど事業者の事務上の負担が大きくなり、複数の電気通信事業者が最終保障提供責務も含めたブロードバンド環境整備の担い手として手を挙げやすくなるという目的の妨げとなるおそれがある。

こうした問題意識を踏まえ、本件については、検討の過程において、第二種適格電気通信事業者から、事業者の負担軽減に着目して、①最終保障電気通信役務の提供場所と地域特性が近似する担当支援区域(町字)における既存設備の維持コストと同額とみなす方法、②最終保障電気通信役務により得られる収入と同額とみなす方法、③最終保障電気通信役務の提供場所のモデル上の費用と同額とみなす方法、の3つの方法が提案された。

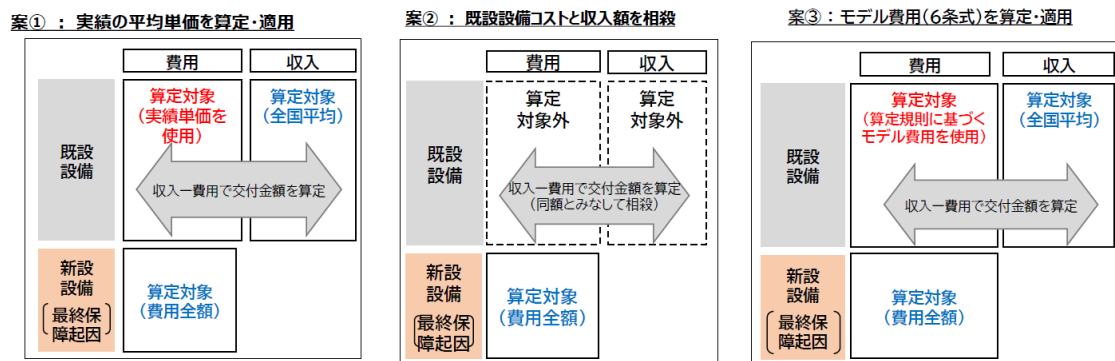


図13 最終保障電気通信役務の提供に用いる既存設備のコスト算定方法に係る提案

①の方法を採用する場合、「地域特性が近似する担当支援区域(町字)における既存設備の維持コスト」の把握が引き続き必要となるほか、特に担当支援区域の数が相対的に少ない小規模な事業者においては、こうした「地域特性が近似する担当支援区域(町字)」がそもそも存在しないおそれがあり、事業者の負担軽減効果や「担い手を増やす」効果が限定的なものとならざるを得ないと考えられる。また、②の方法を採用する場合、事業者の負担軽減効果の観

点からは望ましい方法と考えられる一方で、最終保障電気通信役務が提供されるエリアでの回線ごとの実際の「既存設備の維持コスト」は、黒字エリアも含めて利潤が得られるよう設定された回線ごとの「得られる収入」を上回ることも想定されるところ、一律に同額とみなすことにより、赤字が十分に補填されないおそれもあると考えられる。

これらと比較して、③の方法は、第二種適格電気通信事業者において最終保障電気通信役務の提供に係る既存設備の設備量等を個別に把握する必要がなくなるため手続上の負担の軽減が図られるほか、「モデル上の費用」は、区域ごとの特性を反映してブロードバンドサービスの維持に要する費用を合理的な手法により計算したものであり、これを個々の担当支援区域において最終保障電気通信役務の提供に係る既存設備の維持コストとみなすことは、一定程度妥当であると考えられる。そのため、1. で述べた基本的方向性(全国各地の電気通信事業者が、最終保障提供責務を含め、各エリアでのブロードバンドサービスの担い手となるインセンティブを高める方向での制度設計を志向すること)に沿って制度を設計する観点からも、③の方法とすることが適当である。

以上から、新規設備に相当する部分については実際に生じた費用を、既存設備については③の方法により算定した原価から収入を差し引いた額を、それぞれ第二種交付金の原価とすることが適当である。

また、最終保障電気通信役務は、利用者との契約の解除や他の区域内電気通信事業者による役務提供の開始、あるいは自らの担当支援区域でなくなったこと等により、最終保障電気通信役務としての提供が終了することも想定される。このような場合でも、最終保障電気通信役務は経営上の理由があっても責務として提供を開始したものであることを踏まえ、その提供に要する費用については、新設設備の減価償却費相当額など、責務としての提供が継続していたならば通常補填される範囲内で、一定の期間継続して第二種交付金の算定対象とすることが適当である。

さらに、最終保障電気通信事業者が近隣電気通信事業者から「必要な協力」を得た場合に支払う「協力の対価」については、最終保障電気通信役務の提供に要する費用として第二種交付金の算定対象とすることが適当であるが、協力として想定される内容が個別具体的であることや協力の対価を含む協定等の細目については当事者間の協議に委ねることを基本としていることから、「協力の対価」に対応した個別の算定方法は規定しないこととすることが適当である。その上で、交付金規模の適正性を確保するため、最終保障電気通信事業

者において、「協力の対価」として第二種交付金の原価として算定した額が、自ら設備を設置するとした場合に要すると見込まれる費用の額よりも少ないことを疎明する等の方策をあわせて検討することが適当である。

なお、最終保障電気通信役務は、これまでどの電気通信事業者も提供したことのない区域で生じるものであるため、制度施行前の現時点では、これまで述べてきた最終保障電気通信役務の提供に要する新規設備及び既存設備に係る原価算定等の妥当性について判断することは困難であることから、制度施行後において、サンプリング調査等により、原価の算定方法等の妥当性を検証する仕組みを検討することが適当である。

② 電話の最終保障電気通信役務に対する交付金の算定方法

(1) 背景

電話の最終保障提供責務について、一次答申においては、NTT東西が2035年頃までにかけて実際にメタル設備を撤去した場所において、光ファイバが未整備、かつ、モバイル網を活用した固定電話サービスのエリア外である場合であって、新たに電話を利用したい者から提供の求めがあった場合に限り、全国整備を推進していく局面にあるブロードバンドとの違いを踏まえて、電話の最終保障電気通信役務の交付金制度の設計を検討していくことが適当としたところである。

このように、電話の最終保障提供責務については、ブロードバンドに比べると遅い時期に、かつ、限定的に生じることを念頭に置きつつ、電話の最終保障電気通信役務に対する交付金の算定方法について、具体的に検討を行った。

(2) 主な意見

- (新しくユニバーサルサービスの対象となるモバイル網固定電話に相当するサービスを現在すでに提供しているNTTドコモ、KDDI、ソフトバンクの3社とも)現時点では、交付金の交付を受けずにモバイル網固定電話を提供していく予定であり、自ら第一種適格電気通信事業者の指定を受けることは想定していない。【再掲】
- 第一種交付金・第二種交付金制度の見直しが図られる場合には、事業者の対応コストに配慮してほしい。

(3) 考え方

モバイル網固定電話をユニバーサルサービスとして提供することが想定され

る携帯電話事業者が第一種適格電気通信事業者としての指定を受ける意向を有していない現状を踏まえると、実態としては、電話の最終保障提供責務を担う電気通信事業者は、当面NTT東西のみとなることが見込まれる。

この場合、NTT東西は、自ら携帯電話網を設置することはできないため、「光ファイバが未整備、かつ、モバイル網を活用した固定電話サービスのエリア外である場合」に、最終保障提供責務として固定電話サービスを履行するためには、現状においては光ファイバを新たに整備することになると想定される。

これは、設備の設置形態としては、ブロードバンドの最終保障提供責務としてFTTHサービスを提供する場合と同様であることから、交付金制度の運用コストの軽減を求める事業者の要望も踏まえ、電話の最終保障電気通信役務に対する第一種交付金の算定方法については、ブロードバンドの最終保障電気通信役務に対する第二種交付金の算定方法と同様のものとするのが適当である。

その上で、具体的な制度整備の時期については、メタル加入電話の光回線電話等への移行状況を踏まえつつ、実際にメタル回線設備が撤去された後に生じうる最終保障電気通信役務に適用可能となるよう、検討することが適当である。

第5章 おわりに

第4章でも触れたとおり、近年の人口減少トレンドにある中、通信のユニバーサルサービス制度は大きな転換点を迎えつつある。

今般、メタル加入電話設備の老朽化に伴う新たなサービスへの移行については、比較的安価な固定電話サービスとして、モバイル網固定電話のユニバーサルサービス化の方向性をとりまとめたが、今後の人口減少社会の流れの中では、あくまで一里塚にすぎない。

今般の報告書では、とりわけ電話について、「光ファイバや携帯電話網をベースとした新たな交付金制度」の検討への道筋を描いたところであるが、その検討を具体的に進める中でも、日進月歩で進展する技術の動向をタイムリーに捉えて、人口減少社会に対応した経済効率的な通信技術のさらなる活用に向けて、総務省と電気通信事業者の知恵を結集することを望みたい。

次に、利用者が支払う「ユニバーサルサービス料」を実質的な原資とする貴重な交付金について、経済合理性のみでは提供が困難なエリアを含めて、希望する全ての方々にユニバーサルサービスが提供されるよう、「充てるべきところにしっかり充てる」との考えで、見直しの方向性をとりまとめた。

一者でも多くの電気通信事業者がユニバーサルサービスの支え手となるよう、手続面でも事業者の負担をなるべく軽減し、「みんなが使える交付金制度」を目指して検討を進めてきたところであり、今後、一者でも多くの電気通信事業者に制度の目的や意義を理解していただき、全国各地の住民に対して交付金も活用しながら不可欠な電話・ブロードバンドを提供する存在として活躍していただくことを願ってやまない。

もともと、交付金制度も、人口減少が進む現状を踏まえると、ユニバーサルサービス料への影響は常に意識しておくべきであり、電話・ブロードバンドの効率的な提供手段の採用等によって総額を抑えつつ、国民が暮らすところでは「安定してつながる」環境を実現するための「コストパフォーマンスの最大化」に向けた不断の取組が求められる。

どのような政策分野においても、目下、人口増加社会を前提に設計されてきた様々な制度について、人口減少時代に対応した抜本的な見直しが急務となっており、通信分野も例外ではない。通信のユニバーサルサービスそのものがどうあるべきか、必ずしもこれまでの延長線上ではない、柔軟な発想による検討が進むことを大いに期待している。

資料編

**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 構成員 名簿**

（令和8年6月 30 日現在 敬称略）

	氏 名	主 要 現 職
1	主 査 専門委員 おおたに か ず こ 大谷 和子	株式会社日本総合研究所 アドバイザー
2	主査代理 専門委員 たかはし まさる 高橋 賢	横浜国立大学 大学院 国際社会科学研究院 教授
3	委 員 おかだ よう すけ 岡田 羊 祐	成城大学 社会イノベーション学部 教授
4	〃 ふじい たけお 藤井 威生	電気通信大学 先端ワイヤレス・コミュニケーション 研究センター 教授
5	専門委員 かすが のりひろ 春日 教測	東洋大学 経済学部 教授
6	〃 かまた ひろみ 鎌田 裕美	一橋大学大学院経営管理研究科 教授
7	〃 すなだ かおる 砂田 薫	国際大学 グローバル・コミュニケーション・セン ター 主幹研究員
8	〃 ながた み き 長田 三 紀	情報通信消費者ネットワーク

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
ユニバーサルサービス制度における交付金・負担金の算定等
に関するワーキンググループ
構成員 名簿

（令和8年6月30日現在 敬称略）

	氏 名	主 要 現 職
1	主査 せき ぐち ひろ まさ 関 口 博 正	神奈川大学 経営学部 教授
2	主査代理 あい だ ひとし 相 田 仁	東京大学 特命教授
3	構成員 おお たに かず こ 大 谷 和 子	株式会社日本総合研究所 アドバイザー
4	〃 かすが のり ひろ 春日 教 測	東洋大学 経済学部 教授
5	〃 すな だ かおる 砂 田 薫	国際大学 グローバル・コミュニケーション・セン ター 主幹研究員
6	〃 たか はし まさる 高 橋 賢	横浜国立大学 大学院 国際社会科学研究院 教授
7	〃 なが た み き 長 田 三 紀	情報通信消費者ネットワーク
8	〃 ふじ い たけ お 藤 井 威 生	電気通信大学 先端ワイヤレス・コミュニケーシ ョン研究センター 教授
9	〃 み とも ひと し 三 友 仁 志	早稲田大学 大学院 アジア太平洋研究科 教 授

諮 問 第 1242 号
令和 7 年 7 月 4 日

情報通信審議会
会長 遠 藤 信 博 殿

総務大臣 村上 誠一郎

諮 問 書

下記について、別紙により諮問する。

記

最終保障提供責務の導入等に伴う基礎的電気通信役務制度の在り方

諮問第 1242 号

最終保障提供責務の導入等に伴う基礎的電気通信役務制度の在り方

1 諮問理由

電気通信事業法等の一部を改正する法律（平成 13 年法律第 62 号）により創設された基礎的電気通信役務（ユニバーサルサービス）制度は、平成 19 年 1 月から電話のユニバーサルサービス交付金制度の運用を開始し、それ以降、社会経済情勢や技術革新などの環境変化を捉え、総務省において、累次の審議会答申等を踏まえて、適時適切にその在り方を見直している。

本年 2 月の情報通信審議会「市場環境の変化に対応した通信政策の在り方」最終答申では、モバイル網を活用したサービスの登場等により複数の電気通信事業者による効率的な提供が可能となっていること等を踏まえ、モバイル網を活用した電話・ブロードバンドに係るサービスを新たにユニバーサルサービスに位置付けるとともに、複数の電気通信事業者が連携してユニバーサルサービスの提供を確保する最終保障提供責務を導入することが適当とされた。

これを踏まえ、最終保障提供責務の導入や、これに伴うユニバーサルサービス交付金（以下「交付金」という。）制度の見直し、新たな利用者保護規律の導入等を盛り込んだ電気通信事業法及び日本電信電話株式会社等に関する法律の一部を改正する法律（令和 7 年法律第 46 号）が、本年 5 月に公布された。これらの新たな制度の導入等に向け、必要な事項について検討を加える必要がある。

このほか、ユニバーサルサービスの在り方を巡っては、電話のユニバーサルサービスについては、令和 7 年度以降の交付金の算定方法や災害時用公衆電話に対する補填の開始に関する事項や額の算定方法について検討を加える必要がある。また、ブロードバンドのユニバーサルサービスについては、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。以下「令和 4 年改正法」という。）附則第 6 条の規定等に基づき施行後 3 年の施行状況やその導入時等に継続検討が適当とされた事項について検討を加える必要がある。

こうした諸般のユニバーサルサービス制度を取り巻く状況等を踏まえ、今般、これらの事項について検討を行うため、諮問するものである。

2 答申を希望する事項

1. 最終保障提供責務の導入等に向けて検討が必要な事項

（1）新たに追加するユニバーサルサービス等の扱い

- (2) 最終保障提供責務の履行の在り方
- (3) ユニバーサルサービスに係る利用者保護規律の在り方
- (4) 最終保障提供責務の導入等に伴う交付金制度の在り方
- 2. 電話のユニバーサルサービス制度に関する事項
 - (1) 令和7年度以降の電話の交付金の算定方法
 - (2) 災害時用公衆電話の補填の開始に関する事項及び具体的な補填額の算定方法
- 3. ブロードバンドのユニバーサルサービス制度に関する事項
 - (1) 令和4年改正法の施行後3年の施行状況等の検討に関する事項
- 4. その他必要と考えられる事項

3 答申を希望する時期

- 令和8年1月目途 最終保障提供責務の導入等に向けて速やかに対応が必要なものについて一部答申を希望
- 令和8年3月目途 令和7年度以降の電話の交付金の算定方法、災害時用公衆電話の補填に係るものについて一部答申を希望
- 令和8年9月目途 最終保障提供責務の導入等に向けて対応が必要なものについて一部答申を希望
- 令和9年3月目途 令和4年改正法の施行後3年の施行状況等に関するものについて一部答申を希望

4 答申が得られたときの行政上の措置

今後の情報通信行政の推進に資する。

**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及び
ユニバーサルサービス制度における交付金・負担金の算定等
に関するワーキンググループ
開催状況**

会議	回数	日付	主な検討事項
電気通信事業 政策部会	第 82 回	令和7年 7月4日	・「最終保障提供責務の導入に伴う基礎的電気通信役務制度の在り方」について(諮問) 【令和7年7月4日付け 諮問第 1242 号】
ユニバーサル サービス 政策委員会	第 41 回	7月 18 日	・「最終保障提供責務の導入に伴う基礎的電気通信役務制度の在り方」について ・「ユニバーサルサービス制度における交付金・負担金の算定等に関するワーキンググループ」の設置について
	第 42 回	8月7日	・関係者ヒアリング①(NTT 東日本(株)及び NTT 西日本(株)、(株)NTTドコモ、 KDDI(株)、ソフトバンク(株)、楽天モバイル (株))
	第 43 回	8月 21 日	・関係者ヒアリング②((株)オプテージ、(一 社)テレコムサービス協会、(一社)日本インタ ーネットプロバイダー協会、(一社)日本ケー ブルテレビ連盟)
	第 44 回	9月 29 日	・最終保障提供責務の履行の在り方等に係る 検討の方向性
ユニバーサル サービス制度 における交付 金・負担金の 算定等に関す るワーキング グループ	第1回	10月 10 日	・本 WG における検討の進め方 ・令和7年度以降の電話のユニバーサル サービス制度における交付金・負担金の 算定等の在り方
	第2回	10月 20 日	・事業者ヒアリング ・(NTT 東日本(株)及び NTT 西日本(株)、 (株)NTTドコモ、KDDI(株)、 ソフトバンク(株)、楽天モバイル(株))

ユニバーサルサービス政策委員会	第 45 回	11 月 21 日	・新たに追加するユニバーサルサービス等の扱い等に係る検討の方向性
ユニバーサルサービス制度における交付金・負担金の算定等に関するワーキンググループ	第 3 回	11 月 25 日	【電話関係】 ・これまでの議論を踏まえた整理の方向性 【ブロードバンド関係】 ・事業者ヒアリング (NTT 東日本(株)及び NTT 西日本(株)、(株)ZTV)
ユニバーサルサービス政策委員会	第 46 回	12 月 15 日	・最終保障提供責務の導入等に伴う基礎的電気通信役務制度の在り方 一次報告書(案)
ユニバーサルサービス制度における交付金・負担金の算定等に関するワーキンググループ	第 4 回	12 月 16 日	・令和 7 年度以降の電話及びブロードバンドのユニバーサルサービスに係る交付金制度の在り方 報告書(案)
ユニバーサルサービス政策委員会	第 47 回	令和 8 年 1 月 13 日 ～16 日	・最終保障提供責務の導入に伴う基礎的電気通信役務制度の在り方 二次報告書(案)
電気通信事業政策部会	第 87 回	1 月 23 日	・最終保障提供責務の導入に伴う基礎的電気通信役務制度の在り方 二次報告書
ユニバーサルサービス政策委員会・ユニバーサルサービス制度における交付金・負担金の算定等に関するワーキンググループ	第 48 回 第5回	2 月 10 日	・最終保障提供責務の導入等に伴う基礎的電気通信役務制度の在り方 一次答申(案) ・最終保障提供責務の導入等に伴う基礎的電気通信役務制度の在り方の検討

合同会合			
電気通信事業 政策部会	第 88 回	2月 17 日	・ 最終保障提供責務の導入等に伴う基礎的電気通信役務制度の在り方 一次答申
ユニバーサル サービス 政策委員会・ ユニバーサル サービス制度 における交付 金・負担金の 算定等に関するワーキング グループ 合同会合	第 49 回 第 6 回	3 月 5 日 ～10 日	・ 最終保障提供責務の導入等に伴う基礎的電気通信役務制度の在り方 二次答申(案)に対する意見募集の結果概要
電気通信事業 政策部会	第 89 回	3 月 16 日	・ 最終保障提供責務の導入に伴う基礎的電気通信役務制度の在り方 二次答申
ユニバーサル サービス 政策委員会・ ユニバーサル サービス制度 における交付 金・負担金の 算定等に関するワーキング グループ 合同会合	第 50 回 第 7 回	4 月 7 日	・ 事業者ヒアリング ・ (NTT 東日本(株)及び NTT 西日本(株)、 (株)ZTV、(一社)日本ケーブルテレビ連盟)
	第 51 回 第 8 回	4 月 23 日	・ 事業者ヒアリング ・ ((株)NTT ドコモ、KDDI(株)、 ソフトバンク(株)、楽天モバイル(株)、沖縄 県、鹿児島県三島村)
	第 52 回 第 9 回	5 月 25 日	・ モバイル網固定電話に係る制度整備及び最終保障提供責務の発生要件と履行手続に係る検討の方向性
	第 53 回 第 10 回	6 月 12 日	・ 新たなユニバーサルサービス制度に対応した交付金制度の在り方に係る検討の方向性

	第 54 回 第 11 回	6 月 23 日	・ 最終保障提供責務の導入等に伴う基礎的電気通信役務制度の在り方 三次報告書(案)
--	------------------	----------	---