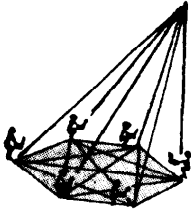


論 説

通信網の変革と情報処理

通信網の変革と法制度†

寺 西 英 機††



1. はじめに

今年(1983年)は国際連合が定めた「世界コミュニケーション年(World Communications Year)」であり、世界各国が経済・社会・文化・国民生活にとって重要な役割を果たすコミュニケーションについて、その発展のための施策や国際協力の推進に一致して取り組む年である。

世界コミュニケーション年の目的は、「コミュニケーションの発展に関する政策の深い考察及び分析を行うための機会とし、通信インフラストラクチャの発展を促進する」(国連総会決議(1981年11月19日))とされている。我が国においても、「人類の明るい未来とコミュニケーション」というスローガンのもとに、①コミュニケーションの役割や課題について、国民の正しい理解と認識を深めるための各種の啓発活動、②今後の情報化社会におけるコミュニケーションの在り方の検討——即ち、コミュニケーション発展のための政策理念の樹立、今後の社会に必要な通信インフラストラクチャの整備、発展等に関する長期行動計画の策定等の事業の推進を図っているところである。

世界コミュニケーション年が国際年として設定された背景は、次のとおりである。即ち、エレクトロニクスを中心とするコミュニケーション技術は、近年、急速に進歩し、国際的にも国内的にも、その光と影の部分を錯綜させて大きな問題となりつつある。通信インフラストラクチャの格差、情報流通の不均衡等のコミュニケーション分野の南北問題やコンピュータ/通信技術の進歩に伴う先進国間における越境データ流通(TDF)問題等、あるいは、情報化の進展に伴う、コンピュータ犯罪、プライバシー侵害、社会のぜい弱性

の問題等が生起しており、先進国、途上国を問わず世界的に、コミュニケーション問題の重要性が高まっていることが指摘できる。

本稿では、コミュニケーションのツールとしての通信メディアに焦点をあて、それを中心として、我が国の現行通信法制度の基本的体系及び近年における我が国の通信分野を取り巻く環境の変化を概観し、通信環境の変化が通信制度に及ぼすインパクトを与えているかについて記述することとする。

2. 我が国の通信法制度の基本構造

2.1 通信法制度の基本理念

表-1に示すように、従来からの通信メディアとしては、情報の伝送手段として、輸送機関を利用する郵便、新聞、雑誌等と、電気通信を利用する電信、電話、ラジオ、テレビ等がある。また、これらのメディアを通信形態別に分類すれば、個人間の通信(パーソナルコミュニケーション, one to one)である郵便、電信、電話等と情報を一方的に送り伝える新聞、雑誌、ラジオ、テレビ等のマス・コミュニケーション(one to mass)に分けることができる。

これらの通信メディアを規律している我が国の基本的な法体系としては、表-2のように、3つの範ちゅうに分けることができる。即ち、第1は、通信手段に関する規律であり、第2は、通信の利用関係つまり通信事業者と顧客との関係を規律するものであり、第3は、通信の事業体に関する規律である。

このような法体系の背景にあって、我が国の通信秩序の基本的性格を形づくっている考え方は、次のとおりである。即ち、

(1) パーソナル系メディアにおいては、歴史的にみて、その事業の自然独占的性格からそれぞれ「法的独占」が認められており、それに伴う必要な規律が設けられている。

† The Improvement in Telecommunications Networks and Telecommunications Law by Hideki TERANISHI (Minister's Secretariat, Ministry of Posts and Telecommunications).

†† 郵政大臣官房世界コミュニケーション年対策室

表-1 既存通信メディアの分類

| 情報の伝送手段による分類 | 通信形態による分類 | |
|--------------|---------------------|---------------------|
| | パーソナル系 (one to one) | マスコミ系 (one to mass) |
| 輸送系 | 郵便 | 新聞、出版、映画 |
| 電気通信系 | 電報、電話、加入電信 | ラジオ、テレビ、有線ラジオ |

(2) マスコミ系メディアについては、表現の自由を保障するため、原則として、私人の自由な活動に委ねる「競争政策」がとられ、国家的規律は設けられていない。ただし、電気通信系メディアである放送等については、周波数資源の希少性等それぞれのメディア特性から必要な規律が設けられている。

(3) また、電気通信系メディアの業務範囲をみると、パーソナル系メディアである電信、電話等の公衆通信業務とマスコミ系メディアである放送、有線放送等の放送業務とでは、その業務範囲の規定の仕方に於いて、放送業務の範囲は限定的に規定されているのに反し、公衆通信業務の範囲は包括的に規定されており、その意味において「公衆通信中心」の考え方がみられる(注)。即ち、戦前の電信法においても、また、戦後、有線電気通信法(以下「有線法」という。)の制定(昭和27年)にあたっては、公衆通信の範囲は電信・電話とはほぼ同じ範囲と考えられていたが、法律上は、公衆通信の定義は、「他人の通信の媒介、その他、他人の通信の用に供する業務」として包括的に規定された。その結果、近年における技術革新に伴い、データ通信等の新しいタイプの通信が出現しつつあるが、これらがすべて公衆通信の範囲に包含されることとなり、公衆通信業務の独占との関係で、様々な通信政策上の問題を提起するようになってきている。これを放送の分野でみても、有線テレビ等の進歩により、双方向性への発展が可能となってきているが、それに伴い、公衆通信業務の独占との調整問題が生じている。

注)「公衆電気通信業務」とは「電気通信設備を用いて他人の通信を媒介し、その他電気通信設備を他人の通信の用に供する業務」をいう。(公衆法第2条)
「放送業務」とは「公衆によって直接受信されるこ

とを目的とする無線(有線電気)通信の送信の業務」をいう。(放送法第2条、有線テレビ法第2条)

このように、放送業務は一方的な送信の業務のみを指し、双方向的な通信、例えば、双方向CATV等は、原則的にはすべて公衆通信業務の範ちゅうに含まれることとなる。

2.2 公衆通信業務の独占の法的意味

(1) 電気通信手段の規律

i) 電気通信の自由化

我が国では、戦前、電信法(明治33年制定)及び無線電信法(大正4年制定)において、それぞれ、「電信及電話ハ政府之ヲ管掌ス」(電信法第1条)あるいは、「無線電信及無線電話ハ政府之ヲ管掌ス」(無線電信法第1条)と規定されており、電気通信事業は創業以来一貫して国営独占の方針を堅持してきた。従って、いわゆる私設の電気通信設備の設置は、この原則に対する例外として、特殊な場合のみ認められたにすぎない。

ところが、第2次大戦後、電気通信分野においても民主化を行い、国民一般に電気通信の利便を広く享受させる道を開くため、従来の通信政策を大幅に転換させ、電気通信設備の設置については、一般国民へ開放するための措置が講じられることとなった。即ち、有線法第3条第1項において、「有線電気通信設備を設置しようとする者は、……その旨を郵政大臣に届け出なければならない。」と規定することによって、何人でも有線電気通信設備の設置を原則として自由に行えることとなった。また、無線設備については、電波法第4条第1項に「無線局を開設しようとする者は、郵政大臣の免許を受けなければならない。」と規定されたが、この免許の必要性は、電波の公平かつ能率的な利用の確保、あるいは無線設備間の混信妨害の排除というような技術的な理由からであり、一定の条件が満たされれば、原則として免許が与えられる法制となっている。

このように、戦後、有線法及び電波法の制定により、何人でも電気通信設備の設置を原則として行うこ

表-2 通信の規律体系

| | パーソナル系メディア | | マスコミ系メディア | |
|-------------|------------|-----------------------|-----------|------------------------|
| | 輸送系 | 電気通信系 | 輸送系 | 電気通信系 |
| 通信手段に関する規律 | (郵便法) | 有線法、電波法 | ナシ | 電波法、有線法 |
| 通信業務に関する規律 | 郵便法 | 公衆電気通信法、有線放送電話に関する法律 | ナシ | 放送法、有線ラジオ放送法、有線テレビジョン法 |
| 通信事業者に関する規律 | 郵政省設置法 | 日本電信電話公社法、国際電信電話株式会社法 | ナシ | 放送法(日本放送協会の設立) |

とができるようになったことにより、自営の電気通信は自由化された。

ii) 公衆電気通信業務の原則的禁止

前項で述べた電気通信設備の設置の自由とは、電気通信設備の設置者が、その設備を自己の通信に利用することを前提としたものであり、その設備を他人の通信の用に供すること即ち、「他人使用」については厳しい制限がなされている。

つまり、有線法第 10 条では、「有線電気通信設備を設置した者（公社及び会社を除く。）は、業としてその設備を用いて他人の通信を媒介し、その他その設備を他人の通信の用に供してはならない。」と規定している。また、電波法第 4 条第 2 項では、「公衆通信業務（無線設備を用いて他人の通信を媒介し、その他無線設備を他人の通信の用に供する業務であって、政令で定めるもの以外のものをいう。）を行うことを目的とする無線局は、日本電信電話公社又は国際電信電話（株）でなければ、開設することができない。……」と規定している。

これらの規定から結論づけられることは、電気通信設備を用いて他人の通信を媒介し、その他電気通信設備を他人の通信の用に供する業務すなわち公衆電気通信業務（公衆法第 2 条）は、原則として、日本電信電話公社（以下「公社」という。）及び国際電信電話（株）（以下、「会社」という。）が独占して行うことを規定したものである。

(2) 公衆電気通信業務の規律

前節で述べたように、公衆電気通信業務は公社及び会社の独占的運営を認めたことにより、独占の弊害を防止するため、公社及び会社の公衆電気通信業務の料金や提供条件等の主要な事項については公衆電気通信法（以下、「公衆法」という。）により規律し、利用者の保護をはかることとした。

しかし、公衆法においても、公社及び会社の公衆電気通信業務の独占を保障するため、主として次の 2 つの点を規律している。

i) 公衆電気通信設備（端末機器）の公社及び会社の直営

公衆法においては、公衆電気通信設備注 1) については、原則として公社及び会社が設置（いわゆる直営）することとなっている。即ち、電話、加入電信及び専用サービスについては、その伝送、交換設備はもちろんのこと、利用者の宅内におかれる端末機器についても公社及び会社の直営となっており、公社及び会

社の公衆電気通信業務に悪影響を与えない範囲においてのみ例外的に利用者による端末機器の設置（いわゆる自営）が認められているにすぎない（公衆法第 105 条）。このことは、公社または会社以外の者が電気通信設備注 2) を設置し、その設備を他人の通信の用に供することを原則として禁止していること（有線法第 10 条、電波法第 4 条）と表裏の関係をなしている。

注 1)、注 2) 「電気通信」とは、「有線、無線その他の電磁的方式により、符号、音響又は映像を送り、伝え、又は受けること」を言い、「電気通信設備」とは、「電気通信を行うための機械、器具、線路その他の電氣的設備」をいい、「公衆電気通信設備」とは、「もっぱら公衆電気通信役務を提供するための電気通信設備」をいう（公衆法第 2 条）。

ii) 「他人使用」の制限

公衆法においては、電報、電話、加入電信、専用等のサービスの種別ごとに、その特性に基づき、他人使用を制限している。電報については、そのサービスの形態上、他人使用を規定する必要がないが、電話については、公衆法第 28 条及び第 41 条により、端末機器の設置場所や他人使用を制限することによって貸電話業者が出現しないようにしている。また、加入電信については、公衆法第 55 条の 6 により、他人使用を制限することによって貸電信業者や私設加入電信取扱局が出現しないようにしている。さらに、専用サービスについては、公衆法第 64 条により、他人使用を厳しく制限している。このように専用設備の他人使用を厳しく制限している理由は、専用が公衆電気通信設備を排他的に使用する役務であり、またその料金は通信の量に関係なく定額で定められているところから、専用設備を他人に使用させることを広く認めることは、公社及び会社の公衆電気通信業務に影響するところが極めて大きいからである。即ち、公衆法の各規定において他人使用を制限している基本的な理由は、公社又は会社のサービスの利用者がそれを他人に使用させることにより通信の仲介業者となること、つまり公社又は会社以外の通信事業者が出現することを禁止しようとすることであり、有線放送及び電波法の他人使用の禁止と相まって、公社または会社による公衆電気通信業務の独占を保障するものである。

要約していえば、

① 他人の通信の用に供する電気通信設備の設置は、原則として、公社及び会社にのみ認める。（通信設備設置の規律）（有線法、電波法）

② このような公社又は会社の設置した設備を利用して、最終的顧客にサービスを提供する者は、公社又は会社のみであり、その他の仲介業者は認めない。(最終的顧客への役務提供の原則) (公衆法)

ということになっており、これら2つの面からの規律によって、公社及び会社の公衆電気通信業務の独占が保障されている。

しかし、近年におけるエレクトロニクスを中心とする諸技術の急速な発達及び経済社会の発展に伴い、データ通信、衛星通信等の新しいメディアが出現し、通信を取り巻く諸条件や諸環境に多様な変化が生じている。それに伴い、以上述べてきた「公衆電気通信業務の独占」の問題、即ち、通信分野における独占と競争の問題が、我が国通信政策上重要な課題となっている。

3. 通信環境の変化

3.1 通信メディアの高度化・多様化

近年における集積回路技術、デジタル技術、光ファイバ技術、宇宙通信技術、情報処理技術等の飛躍的な進歩は、電信・電話等の既存通信メディアの普及・発展に大きな役割を果たすとともに、データ通信、画像通信、多重放送等の新しい通信メディアの創出と発展をもたらしている。(表-3 参照)

3.2 通信メディアの融合

これまで通信メディアは、マスコミ系としては、新聞、出版、放送、パーソナル系としては、郵便、電信、電話といった形に分類され、それぞれ独自の組織・制度・技術上の基盤をもって運営され、政府の規制もそれぞれ異なった形態となっていた。

表-3 通信メディアの高度化・多様化

| |
|--|
| ① 記録系通信メディア |
| ア ファクシミリ通信 |
| イ 電子郵便 |
| ウ 文章処理 (ワードプロセッサ, テレックス) |
| ② 画像通信 |
| ア ビデオテキスト |
| (CAPTAIN システム: 文字図形情報システム) |
| イ テレテキスト (文字多重放送) |
| ③ データ通信 |
| ア コンピュータ・ネットワーク |
| イ データベース |
| ④ 多重放送 |
| ア 音声多重放送 |
| イ 文字放送 |
| ウ 静止画放送 |
| エ ファクシミリ放送 |
| ⑤ 衛星通信と光通信 |
| ア 衛星通信……地域的カバレッジが大 |
| イ 光通信……伝送容量の広帯域化 |
| ⑥ 新しいネットワーク |
| ア デジタル・データ網……DDX, ICAS 等 |
| イ ファクシミリ通信網 |
| ウ ISDN (Integrated Services Digital Network) |
| INS (Information Network System) |
| ⑦ ケーブル系メディアとパッケージ系メディア |
| ア CATV……双方向性 |
| イ パッケージ系……ビデオテープ, ビデオディスク |

しかし、近年におけるエレクトロニクスを中心とする技術の発達による通信メディアや通信機能の高度化・多様化により、通信メディア間の境界が不分明となり、そこに新しい通信メディアが出現しつつある。その主な動向としては、

① 輸送系メディアと電気通信系メディアとの融合に伴い郵便と電気通信との融合による電子郵便、新聞と電気通信との融合による電子新聞等の新しいメディア

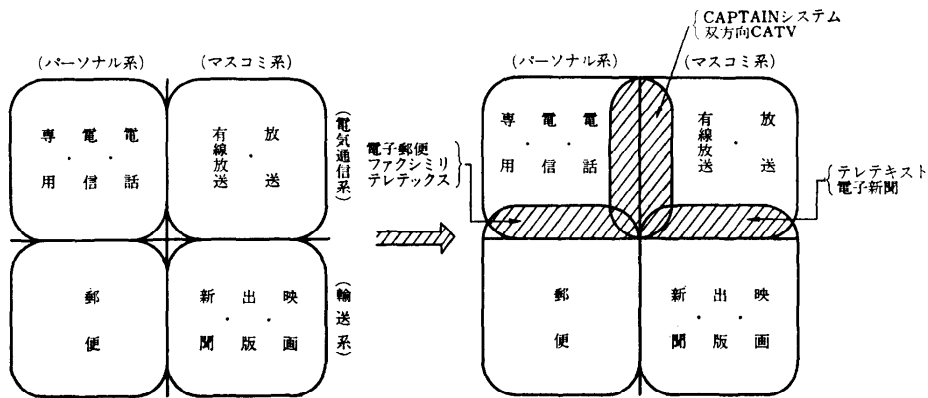


図-1 通信メディアの境界領域

アが出現していること。

② パーソナル系メディアとマスコミ系メディアとの融合に伴い、情報の伝送形態としては、マスコミ系メディアの単方向的な情報伝送形態に双方向性が導入され、ビデオテックス、双方向CATV等利用者ニーズに応じた新しいメディアが出現していること。等が挙げられる。(図-1参照)

3.3 通信機能の高度化・多様化

近年におけるコンピュータ等の発達により、情報処理技術と電気通信技術とが融合した新しいタイプの通信であるデータ通信が発展してきた。つまり、既存の通信メディアは、送り手が一方的に情報を伝えるマスコミ形式と、電信電話のように利用者が双方向に情報交換する形式とであったが、データ通信は、情報の伝送過程において、情報の内容を一定の意思のもとに変更しながら伝送するとか、情報を一時蓄積して必要なとき取り出すとか、他の情報を新たに加えることによって新しい価値を有する情報として伝送することが可能な新しいタイプの通信であり、その機能としては、情報の伝送のみ行う電信、電話をより高度化したものから、情報の一方的伝送のみを行う放送類似のものまであり、極めて高度かつ多様な範囲にわたるものである。即ち、データ通信の出現は、従来からの情報を伝

送するという通信機能に情報処理という新しい機能を加えたものである。

3.4 ニーズの高度化・多様化

これまでの経済社会では、巨大化、集中化、規格化等が経済社会の効率化を最も良く達成し、その発展を支えるものと考えられていた。従って、通信分野においても、画一化されたサービスが利用者ニーズを最も効率的に充足する方法であると考えられていた。しかし、最近における技術の進歩と経済社会の発展により、利用者の通信ニーズは高度化・多様化かつ増大してきており、従来のような画一化されたサービスでは満足しなくなっている。

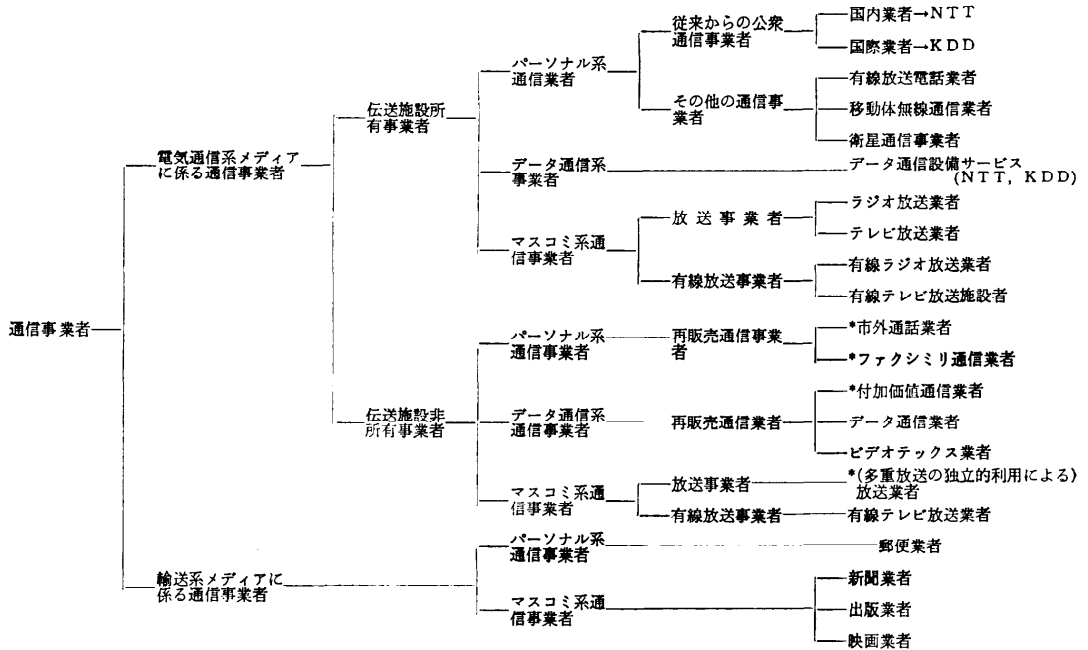
つまり、利用者ニーズの高度化・多様化に伴い、

- ① 画一形サービスから選択形サービスへの転換
 - ② ハードウェア依存形サービスからソフトウェア依存形サービスへの転換
 - ③ 情報伝達形から情報処理形へのサービスの転換
 - ④ 業務形から生活形へのサービスの転換
- 等が求められている。

3.5 伝送施設の設置と通信サービスの提供との分離

2.2の(2)ii)で述べたように、これまでの通信事業者は、自ら伝送(放送)施設を設置し、これを用い

表-4 通信事業の分類



注) * に近い将来出現が予想される事業

て利用者に通信(放送)サービスを提供していた。(最終顧客への役務提供の原則)。しかし、近年における技術の進歩等にともない、既存通信事業から伝送(放送)施設を賃借し、それをを用いて利用者に通信(放送)サービスを提供しようとする事業者が出現してきた。

既ち、公衆通信事業者から通信回線を賃借し、これにコンピュータ等の装置を付加して高度かつ多彩なサービスを提供する付加価値通信事業者やデータ通信事業者等の再販売通信事業者、多重放送の独立的利用により音声、文字、静止画等による放送サービスを既存放送事業者の放送施設を利用して提供する新しい放送事業者、あるいは有線テレビ放送施設者の放送施設を利用して有線放送事業を営む有線テレビ放送事業者等が出現しつつある。(表-4参照)

このような事業は、伝送(放送)施設建設のための膨大な設備投資が必要でなく、少ない資金で事業を開始できるため、この分野への参入は容易になされ、事業の成否を左右する要因は、高度化・多様化する利用者ニーズをいかに充足するかにかかっている。従って、この分野は、民間の活力と創意工夫が最大限に発揮されることが期待されている分野である。

3.6 新しい事業分野の出現

技術の進歩と通信ニーズの高度化・多様化に伴い、郵便、電信、電話やラジオ、テレビ等の従来からの事業分野のほかに、例えば、

- ① データ通信事業
- ② 付加価値通信事業
- ③ 衛星通信事業
- ④ CATV 事業
- ⑤ 多重放送事業
- ⑥ 画像通信事業(ビデオテックス等)
- ⑦ 端末機器事業

等の新しい事業分野が出現しつつあり、これにいかに対応するかが重要な課題となっている。

4. 通信環境の変化が通信法制度に与えるインパクト

4.1 はじめに——特に公衆通信の独占を中心として——

現行の通信制度は、現在のような進歩した技術を前提としたものでなく、法律制定当時(昭和20年代)の技術を前提として通信メディアの境界、サービスの運用形態、産業構造、規制方法等を定めたものである。

しかし、最近における技術の進歩は著しいものがあり、それに伴いメディアの高度化・多様化、新しい事業分野の創出等、様々な変化が通信分野に起ってきているが、現行制度ではそれに十分適応できなくなっている。

特に、新しいメディアの出現が、現行通信制度に与えるインパクトの一つとして、通信分野の独占と競争との問題をクローズアップした。即ち、新しいメディアの提供主体を誰にし、公社(又は会社)による公衆通信の独占との調整をどうするか、の問題を提起しており、これが通信政策上主要な課題となっている。以下に、公衆電気通信業務の独占の理論的根拠、及びその妥当性について述べることにする。

4.2 公衆電気通信業務の独占の理論的根拠

一般に、公衆通信事業は、事業の本来的な性格上、次の3つの性格を有しているといわれる。

- ① 公共性
- ② 技術的統一性
- ③ 自然独占性

従来から、これら3つの性格が、公衆電気通信業務が公社(又は会社)の独占とされてきた理由であると説明されてきた。以下、それぞれの項目について、具体的に述べることにする。

i) 公共性

公衆電気通信業務の独占が主張される一つの根拠として、電信・電話サービスは、国民生活に必要なサービスであり、合理的な料金で、あまねくかつ公平に提供する必要があるという、公衆通信事業の「公共性」が挙げられる。即ち、具体的意味としては、全国、不採算地域であろうとどのような地域においても、均一料金制でかつ同一水準のサービスを提供することが最も国民の福祉を増進するものであり、これが独占を認めた理由の一つである。

従って、この分野に競争を認めると、競争事業者は収益性の高い地域のみを対象とし、有利なサービスだけをつまみ食いすることとなり、そのために、公社は、電信・電話サービスを合理的な料金で、あまねくかつ公平に提供できなくなるおそれが生じるという、いわゆる「クリーム・スキミング論」がある。

このような意見に対して、まず、事業内部の相互補助により全国均一料金制にすることは、経済学的には望ましいものでないとの主張がある。つまり、地域ごとにコストに基づいた料金にすることが利用者の利益を全体として増大させるとの意見である。また、競争

の導入によって、コストに基づいた合理的な料金で適切かつ効率的なサービスの提供が図られ、通信市場全体の規模が拡大することになるとの意見がある。

ii) 技術的統一性

公衆通信の独占が主張されるもう一つの論拠は、電信・電話網は、全国的に統一されたシステムで構成される必要性があり、そのため、もっぱら技術的な観点からしても一元的な管理運営が必要とされるとする「技術的統一性」からの要請である。

なる程、電信・電話事業は、その事業の性格上、全国的なシステムの統一性を必要としていることは当然であるが、そのシステムとしての統一性の確保は、米国における電話網が ATT と独立系電話会社の協調により形成されているように、各々の電話会社のネットワークを相互に接続することによっても形成されるものである。

また、近年における技術の進歩に伴い、異なる諸技術の間を結ぶインタフェース技術、ネットワーク間接続技術、分散処理技術等の発達により、電信・電話網全体の一元的な管理運営を主張する理由がなくなっている。

iii) 自然独占性

電信・電話事業は、巨額の設備投資が必要であり、国民経済的な効率性の見地から二重投資の弊を避ける必要性があるとする「自然独占性」が、公衆通信事業の独占の論拠として主張されている。

即ち、自然独占事業の特質としては、国民の日常生活に密接な関連をもち、巨額の設備投資を必要とし、かつ、需要の弾力性のないことが挙げられる。このような事業を市場競争に委ねれば、他企業に先んじて大規模な生産設備を保有した企業がコスト面で優位に立ち、他企業を駆逐したり、固定的な需要量を競争業者相互で争奪し、その結果、破滅的競争が展開され、必然的に独占が形成されるといわれている。

従って、このような事業には、競争政策は妥当せず、むしろ規模の経済性を最大限に活用できる生産システムを構築し、反面、社会的に公正な成果を達成できるような合理的規制を行うべきものとされている。

確かに、電話事業は、利用者宅内まで電話線を敷設しネットワークを形成するという事業の性格から、その発展の初期には、一社が独占することが規模の経済性の観点から効率的であるとみなしうる根拠が存在した。しかし、その場合でも、地域独占の必要性、即ち、特定の地域に複数の電話システムが存在すること

の不経済性は説明できるにしても、単一の事業体が全国的に単一の電気通信システムを独占的に運営しなければならぬという必然性は説明できない。

しかも、自然独占の根拠とされる規模の経済性の概念は相対的なものであり、市場の拡大、技術革新等によって変化するものである。これが、近年における通信環境の変化の進行に伴い、電話分野を含む電気通信全般にわたって、自然独占性に疑問が提されるようになった背景である。

4.3 公衆電気通信業務の独占に関する現代的考察

第1に、電信・電話のような交換型サービス即ちネットワークを形成するサービスは、全国どこからどこへでも、誰でも無差別に自由な通信ができ、利益の少ない地域へも普及が平等になされる必要があるため、全国独占が認められるとの主張がなされてきた。しかし、このことについては、前節で明らかにしたように、「公共性」、「技術的統一性」、「自然独占性」のどれからみても、全国独占を認める理論的根拠とはなりえない。

さらに、従来は単一サービスであると考えられていた電話サービスは、最近においては、端末装置、市内電話サービスおよび市外長距離電話サービスの3つのサービス分野から構成される事業であると認識されるようになってきた。従って、これら3つのサービス分野のそれぞれについて、独占か競争かの問題を検討する必要があり、理論的には、端末機器、市外電話サービス分野は自然独占的性格を有する事業分野ではないといわれている。

また、専用サービスのように必ずしもネットワークを構成する必要がないもの、あるいはデータ通信のような新しいタイプの通信メディアについては、独占が、当然、理論的に根拠づけられるものではない。

従来、公衆通信業務の独占政策が採用された背景としては、基本的な通信手段である電話の急速な整備拡充を図る目的があった。即ち、電話のように画一化されたサービスの整備拡充は、独占事業体により一元的に行うことが最も効率的であるとの国家的レベルにおける政策判断があった。しかし、最近における電話の積滞解消および全国即時化により、この施設の整備拡充の必要性が著しく減少しており、この面からは、独占の必要性の根拠がなくなっている。

第2に、近年における技術の進歩に伴い、伝送施設の設置と通信サービスの提供とが分離してきている。即ち、公衆通信事業者（公社）から賃借した通信回線

に必要な機能を付加して、新たな通信サービスを提供しようとする、付加価値通信網サービスやデータ通信サービスがこれに該当する。このような再販売通信事業者を認めることにより、クリーム・スキミングが行われるとの主張もあるが、これに対して、既存通信事業者から見ても、そのお客が直接の利用者であれ、再販売事業者であれ、コストに見合う料金を支払ってもらえば問題がないとの主張がある。一方、再販売通信事業の出現により、

① コストにより良く見合った料金によって通信サービスが提供されること。

② 通信事業者の設備、回線がより有効に利用されることにより、通信能力の浪費が回避されること。

③ 通信回線と共に使用される各種装置の研究開発に対し一層の刺激が創出されること。

等の成果が期待されている。

第3に、ネットワークと端末装置との機能分担の問題がある。即ち、電話網の高度化や新データ網の形成等により、公社の提供するネットワーク機能が高度化することに伴い、ネットワーク側で、情報の伝送・交換の本来的な通信機能だけでなく、通信処理等の高度な機能を取り込もうとする動きがある(注1)。反面、再販売通信事業者やユーザからは、端末装置に通信処理等の機能を付加しようとする動きがある。通信処理等の機能分担をめぐることは、このように相反する考え方があるが、国家的見地に立って今後の通信分野の発展を考えた場合、情報の伝送・交換に必要な基本的、普遍的な通信処理等の機能については、原則として公衆通信事業者が提供することとし、高度、多彩な通信処理等の機能については、公衆通信事業者がオプションサービスとして提供するほか、再販売通信事業者やユーザが独自に端末側でそのような機能をもてるようにすることが望ましいといえる。

以上述べたように、公衆通信業務の独占の中核をなす電話事業についてまで、その自然独占性に疑問がもたれるようになってきている(注2)。いわんや、通信環境の変化に伴い出現したデータ通信等の新しい通信メディアや通信処理等の新しい通信分野については、それをいかに位置づけるか、即ち、独占か競争かが通信政策上の重要な課題となっている。これらの課題を解決するに当たっては、

① いかにしたら、利用者の多様化しかつ増大する通信需要が、最も適切に充足されるか。

② いかにしたら、通信分野における技術革新を促

進し、資源の効率的利用が行われるか。

などの基本的観点から検討される必要があり、ただ単に、公衆通信業務の独占という考え方を不当に拡大することは許されない。

注1) 最近、将来のネットワークとしてINS構想が提案されている。これは、既存の電話網等を高度化して、音声、データ、画像等の通信ニーズを充足する汎用的なデジタル・ネットワークを構築しようとする構想である。このネットワークの構築に当たって、情報処理や通信処理等の高度かつ多様な通信機能を誰が開発・提供するかの問題があり、これが今後の重要な政策課題となっている。

注2) 第2臨調は、公社の経営形態との関連で、電気通信事業の在り方について、次のような答申を行った。(昭和57年7月30日)

① 電気通信事業のもつ技術的側面と技術革新の可能性に配慮しつつ、現在及び将来にわたり最も適切な競争の仕組みを設け、独占の弊害を除去すべきである。

② 巨大経営体であることからくる経営の管理限界に配慮し、規模の適正化を図る必要がある。

③ 現在の公社は、5カ年以内に基幹回線部分を運営する会社(中央会社)と地方の電話サービス等を運営する複数の会社(地方会社)とに再編成すること。

④ 基幹回線分野における有効な競争を確保するため、通信衛星、光ファイバ・ケーブル等を施設することによる当該分野における新規参入を一定の条件を満たせば認めること。

5. おわりに

従来、通信メディアは、新聞、出版、放送等のマスコミ系メディアと郵便、電信、電話等のパーソナル系メディアに分類され、政府の規制もそれぞれ異なった形態となっていた。換言すれば、マスコミ系メディアは、表現の自由や情報の多元性の確保という政策により、多くの事業者によって競争原理のもとで運営されており、一方、パーソナル系メディアは、国又は公社によって一元的に運営されてきた。

ところが、近年における通信環境の変化に伴い、通信メディアや通信機能の高度化・多様化、通信メディア間の融合等により、従来からの事業運営の在り方や規制の仕方に疑問が提されるようになった。即ち、データ通信、衛星通信等の新しいメディアを、制度上どう位置づけるか、あるいは、事業運営にあたって独占を認めるのか競争原理を導入するのかななどの問題が

生起してきている。即ち、今後における通信分野の発展は、通信技術の発達のみ依存するのではなく、それぞれの通信メディアを制度上どう位置づけ、どのような通信政策の展開を図るかにかかっている。

その意味においても、本年の世界コミュニケーション年を契機に、従来からの通信分野の閉鎖的な体質を

打破し、政策担当者、技術者、社会科学系の人々など幅広い分野の人々が、通信問題について、自由に討議、研究できる環境をつくり、21世紀に向けてのコミュニケーションの在り方を考えることが重要である。

(昭和58年6月7日受付)

