

## 電気通信事業法制の誕生 — 制定時の議論から —

林秀弥<sup>1</sup>

### 要 旨

電気通信事業法は、平成二七年（2015年）に、昭和六〇年（1985年）に制定されてから30年の節目の年を迎える。三〇年を一代とすれば、同法はまさに次の世代に受け継がれる時期に至ったこととなる。

電気通信事業法は、制定後約三〇回にわたる改正を経ており、内容を大きく変更し、拡充してきている。そこで、本稿では、節目の年を目前に控えて、同法の成立が歴史的事実へと移行する一方で、その過程に関する記憶と記録が次第に薄れて行くことを考えれば、同法の制定を巡る政策的諸課題を先達がどのように解決しようとしたかを学問の対象として明確に捕捉する時期は今しかないことを確信し、その手法としては、制定過程を丹念に文献から追っていくことが最適であると考えた。この作業を通じて、電気通信事業法制の今後を展望したい。

キーワード： 電気通信事業法、日本電信電話株式会社法、公衆電気通信法、V A N

### 1. はじめに

電電改革関連法制定前の電気通信体制は、「日本電信電話公社法」と「公衆電気通信法」を基本に、日本電信電話公社（国際にあつては国際電信電話株式会社（KDD））によって、公衆電気通信業務の一元的運営、すなわち独占を確保するとの政策のもとに体系づけられていた。

一九八三年から八四年にかけての通信法体系の大改革は、そのような独占を前提とする当時の電気通信体制を抜本的に改革し、電気通信分野への民間活力の積極的な導入を謳い文句に、電気通信事業の効率化と活性化を図り、もって、電気通信分野における技術革新と日本の経済社会の発展を目指し、さらには国際化の進展等に対処するとの見地から行おうとするものであった。具体的には、公衆電気通信法を廃止し、競争原理の導入に伴う複数の電気通信事業者を対象とした「電気通信事業法」（事業法）を制定するとともに、日本電信電話公社法を廃止して、新たに、「日本電信電話株式会社法」（会社法）を制定しようとするものであった。

本稿は、電気通信事業法制定に至る当時の議論状況を時系列に置きながら、今日への示唆を展望するものである<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 名古屋大学大学院法学研究科教授  
[shuya.hayashi@law.nagoya-u.ac.jp](mailto:shuya.hayashi@law.nagoya-u.ac.jp)

<sup>2</sup> 電気通信事業法の制定史に関する最近の回顧録として、武智健二「私の電気通信事業法

## 2. 臨調答申と「橋本私案」

### 2. 1. 臨調答申の骨子

まず、改革のきっかけとなったのは、第二次臨調（いわゆる「土光臨調」）「行政改革に関する第三次答申—基本答申—」（昭和五七年七月）であった。そこでは、大要、次の五項目が謳われた。すなわち、第一に、独占の弊害を除去するために競争の仕組みを設けるべきであること。第二に、電電公社は、五年以内に、中央会社（基幹回線部分を運営）と複数の地方会社（地方の電話サービス等を運営）とに再編成すること。第三に、基幹回線分野における有効な競争を確保するため、当該分野における参入を一定の条件を満たせば認めるべきこと。第四に、新規参入者は、中央会社と同じ条件で地方会社の回線に自らの基幹回線を接続でき、地方会社は、接続を拒否することができないこと。第五に、公共性の確保に配慮しつつ、電気通信事業の合理的かつ弾力的運営を図る観点から、競争の促進を図るとともに、規制は抑制すること、であった。

これを受けて、各種提言が行なわれた。たとえば、電気通信システムの将来像に関する調査研究会編『二世紀の電気通信—高度情報社会の幕開け』（昭和五八年）と題する提言では、公衆電気通信分野の全分野に競争原理を導入すべきとし、競争原理が有効に機能するためには、強大な既存の事業体に対抗して新規参入が行われ、有効かつ公正な競争を確保するための条件の整備が必要だとしていた。また、当時の政府・自民党でも調査・提言が行なわれていた<sup>3</sup>

### 2. 2. 「橋本私案」

事業法・会社法の法案化に向けて具体的に動き出すのが、昭和五八年九月六日、自民党・電信電話基本問題調査会電信電話事業に関する小委員会（亀岡小委員会）において、橋本・党行財政調査会長が十一項目からなる案（いわゆる「橋本私案」）を説明してからである<sup>4</sup>。橋下私案は次の内容であった。

日本電信電話公社の改革について

電気通信分野における技術革新及び我が国経済社会の発展に対処するため、日本電信電話公社の改革について次の諸措置を講ずるものとする。

一、日本電信電話公社を特別法に基づく特殊会社（以下「新会社」という。）に改組する。

---

史」NEXTCOM23号（2015年）14頁以下参照。また、林秀弥・武智健二著『オーラル・ヒストリー 電気通信事業法』（勁草書房、2015年）を参照。

<sup>3</sup> 例えば、「日本電信電話公社の改革について」（政府・自由民主党行政改革推進本部常任幹事会資料）（昭和五八年）と題する資料では、電気通信事業の活性化、効率化を図るため、一定の条件のもと電気通信分野への新たな事業者の参入を可能とする制度を設けるとともに、有効かつ公正な競争を確保する積極的な施策を講ずることの必要性が謳われていた。

<sup>4</sup> ただ、自民党内部では、これに先立つ昭和五八年七月一三日、政府・自民党行政改革推進本部常任幹事会に対して、橋本行財政調査会長から説明がなされていた。

二．電気通信事業の活性化、効率化を図るため、一定の条件のもとに、電気通信分野への新たな事業者の参入を可能とする制度を設けるとともに、有効かつ公正な競争を確保する積極的な施策を講ずる。

三．新会社の株式は、政府がすべて保有することとする。政府保有の株式を処分するには、国会の承認にかからしめる。

四．新会社の労働関係については、労働三法によることとし、公労法は適用しない。業務の停廃を防止するため、一定の争議行為規制を行う。

五．新会社の事業計画、役員任免等の重要事項については、主務大臣の行政行為にかからしめる。

六．新会社は、電話等国民生活に必要な役務の確保を図るものとする。

七．新会社は、事業の合理化計画をすみやかに策定し、その実施によって要員の合理化を図る。

八．機器の認定等の行政的機能については、新会社から分離する。

九．料金については、新規参入事業者をも含め、主務大臣の認可制とする。

一〇．以上の施策を確保するため、現行の電気通信関連の法体系の抜本的見直しを行い、所要の法制度の整備を行う。

一一．新会社の在り方については、電気通信技術の発展の動向等を踏まえ、一〇年以内に見直しを行うものとする。

### 2. 2. 1. 「橋本私案」の了承

つづく昭和五八年九月九日、自民党通信部会・電信電話基本問題調査会合同会議（通電合同会議）において、亀岡小委員長から橋本案を土台とし政府が検討に着手し、その政府案をもとに亀岡小委員会、通電合同会議において検討することが報告され了承された。これを受けて九月一三日、政府、自民党行政改革推進本部常任幹事会で、橋本私案十一項目を受けて政府として具体的に法案策定作業を開始することとなった。

### 3. 電気通信事業法案の骨子

民間活力による電気通信事業の活性化・効率化の要請に対処しつつ、電気通信事業の有する公共性を確保するため、下記事項を基本として電気通信事業法案(仮称)を策定するとされた。その目的は一言でいえば、通信の公共性を確保しながら、最大限に競争の推進を図ることであった。

### 3. 1. 基本方針

法案の基本的な方針は以下の通りである。

- 一. 電気通信分野における今後の需要動向、技術進歩等に柔軟に対応しうよう、全分野への新規参入が可能な制度を創設し、民間活力の積極的活用を図る。
- 二. 競争原理の導入に伴い、VAN(付加価値通信)事業を含め、民間の創意工夫を生かした多種多様な事業形態が出現するものと想定されることから、電気通信事業全般に関する体系的な法制度の下で、事業形態の多岐性に柔軟に対応できる仕組みとする。
- 三. 国民生活に必需の電気通信サービスの確保、通信の秘密及び安全性・信頼性の確保、非常・災害時の重要通信の確保等、電気通信事業の公共性に基づく要請については、競争原理が有効に機能するなかで達成されるよう所要の措置を講ずる。
- 四. 民間の創意工夫、技術の進歩が電気通信の発展に最大限活かされるよう、最も公共性の高い事業分野についても、電気、ガス、交通その他の公益事業に関する規律を限度とし、他の事業分野については、それぞれの事業形態に応じて規制は必要最小限にとどめる。
- 五. 電気通信の自由な利用を促進するため、電気通信回線の利用、端末機器の設置及び自営電気通信設備の使用に関する制限規定を設けない。

ここで、いわゆるVANとは、回線設備を設置する電気通信事業者から回線を賃借して多様な通信サービスを提供する電気通信事業で、付加価値通信サービスと呼ばれていた。当時、「高度情報社会」ということが盛んに叫ばれ、それに向かうにつれ、大規模なVANネットワークの出現も当時から想定されていたのである。

### 3. 2. 主要事項

骨子の中で重要と思われるのは次の四点、すなわち、①第一種電気通信事業は許可制で外資は三分の一未満、②第二種電気通信事業は届出制、③第二種のうち特別第二種電気通信事業(全国的基幹的及び外国との間のもの)は許可制で外資比率は原則として二分の一未満、④第二種事業の料金は自由、である。

ここで、当時盛んに強調された外資規制の意義について、確認しておきたい。電気通信は、政治・経済・社会・文化等国民生活のあらゆる分野における重要な情報伝達手段として、中枢神経的機能を有しており、国民経済・国民生活を支えるインフラストラクチャーである。また、防災・警察・安全保障といった、非常時において国民の生命・財産を保護する役割を持っており、このような重要通信の確保に万全を期すことが必要である。電気通信を外国に支配されると、国のあらゆる活動がその制約を受け、国の独立性・自主性が損なわれるおそれがあることが強調された。他方、我が国も国際社会の一員として、他国との協調・友好関係を尊重しなければならず、我が国の電気通信事業への外国資本の参加を全く排除することは適切でないとも認識されていた。この二つの要請の妥協の見地から、

外資規制を行うにしても、通信の自主性を確保できる範囲に留めるべきでなければならないとされたのである。

#### 一．総則的事項

(秘密の確保)

(一) 電気通信事業者の取扱う通信の秘密は、侵してはならない。電気通信事業の従事者は、在職中知り得た秘密を守らなければならない。

(検閲の禁止)

(二) 電気通信事業者の取扱う通信は、検閲してはならない。

(利用の公平)

(三) 電気通信事業者は、利用者を公平に取扱わなければならない。

(重要通信の確保)

(四) 電気通信事業者は、非常事態の発生時等における重要通信を優先的に取扱わなければならない。

(事業の種類)

(五) 電気通信事業を次のように区分する。

第一種電気通信事業（自ら電気通信回線を設置して電気通信役務を提供する事業）

第二種電気通信事業（電気通信回線の提供を受けて電気通信役務を提供する事業）

### 3. 2. 1. 第一種電気通信事業

これについては、次の三点が重要である。

第一に、事業の開始にかかる規制としてとして、第一種電気通信事業は巨額の設備投資を要する公益事業であることから、著しい過剰設備を防止する等事業の安定性・確実性を確保する見地から、事業を営むことについて許可を要するものとされた。また、第一種電気通信事業の外資比率は、三分の一未満とするとされた。

第二に、料金について、第一種電気通信事業の料金は、国民経済・国民生活に大きな影響を及ぼすこととなることから、利用者が適正な料金で利用できるよう料金の設定について認可を要するものとされた。

第三に、第一種電気通信事業者に提供義務を課すことによって、利用者に電気通信役務が安定的に提供されることを確保する。

### 3. 2. 2. 第二種電気通信事業

これについても、第一に、第二種電気通信事業は、高度化・多様化する通信需要に対応する事業であり、民間の創意工夫が最大限活かせる分野であることから、届出のみにより事業を営むことができるものとされた。ただし、第二種電気通信事業のうち、全国的基幹的な事業及び外国との間の事業（特別第二種電気通信事業）は、その社会的・経済的重要性に鑑み、許可を要するものとされ。加えて、特別第二種電気通信事業の外資比率は、原則として二分の一未満とされた。

第二に、第二種電気通信事業の料金は、認可を要しないものとされた。

ところで上述の「特別第二種電気通信事業」とは、全国的基幹的なサービスを提供する

VAN 事業と国際間にわたる VAN 事業をいう。全国的基幹的なサービスを提供する VAN 事業とは、誰でも加入できる大規模な汎用ネットワークサービスのことで、米国では ATT や IBM のような巨大大事業体が行っていたものである。国際間にわたる VAN 事業とは、当時の KDD から回線を借りて、外国との間でネットワークサービスを提供する事業で、国際通信分野における我が国の国益にも係わる重要な事業であった。

### 3. 2. 3. 公正競争の確保

公正競争の確保は、電気通信事業法制の構想の肝であり、その中心は接続規制にあったこの点について、第一に、第一種電気通信事業者間の相互接続は、当事者間の協議に基づくことを原則としつつ、接続条件の適正化等を図るため、相互接続に関する協定については認可を要するものと構想された。第二に、当事者間の協議がととのわない場合であって、公共の利益のため特に必要であるときは、一方の当事者の申請に基づき郵政大臣が相互接続を確保するものとされた。

### 3. 3. 独占禁止法との関係：適用除外問題

電気通信事業法案では、独占禁止法の適用除外問題も横たわっていた。公衆電気通信法の時代には、電電公社については、独占禁止法の適用除外とはされていなかったが、これは次の理由によるものであると考えられる。第一に、国内電気通信業務は極めて自然独占性の強い事業であると考えられてきており、独占禁止法二一条（当時）<sup>5</sup>の適用があるとされてきたこと、第二に、公社は国の独占に準じたものであって、私的独占と考えられていたこと、による。

また、当時、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の適用除外等に関する法律（適用除外法）一条七号において、「公衆電気通信法第五条の二第二項」によって事業者が行う正当な行為には独占禁止法の規定を適用しない旨規定されていた。この結果、国際電電（会社）が行う国際電気通信業務については、独占禁止法の適用が除外されていた。会社が適用除外されている理由は必ずしも明確ではないが、次のような考えによると思われる。

第一に、立法当初、国際電気通信業務は、北緯 29 度以南の南西諸島は公社が行うこととされ、それ以外の地域は会社が行うこととされていた（公衆法一二条及び公衆法施行令 1 条）。この規定は公社と会社と同じ分野で競争することが不相当であると判断されたものであるが、特に独占禁止法 3 条（不当な取引制限の防止）ないし旧四条（特定の共同行為の禁止）<sup>6</sup>および六条（不当な取引制限等を内容とする国際協定又は契約の禁止）の規定について、国際電気通信業務が抵触する可能性があるかと判断されたものと解される。

<sup>5</sup> かつての独占禁止法二一条は、「鉄道事業、電気事業、瓦斯事業その他その性質上当然に独占となる事業を営む者の行う生産、販売又は供給に関する行為であつてその事業に固有のもの」については、同法の規定を「適用しない」としていた。平成一二年独占禁止法改正で削除された。

<sup>6</sup> 昭和二八年一二月改正前独占禁止法の旧四条においては、顧客、販路の制限を内容とする共同行為が禁止されており、同行為を内容とする国際協定、契約も厳格に規制されていた。

第二に、会社が行う国際電気通信業務のみを独占禁止法の適用除外としたことについては、国際電気通信業務が国内回線をもたないことから、必ずしも自然独占の性格を有すると考えられず、したがって独占禁止法旧二一条の適用があるといえない面があり、かつ、外国の事業者と共同して事業を行う点からであると考えられる。また、公社が公共企業体であるという主体的性格に着目して、これを私的独占にあたらぬものであると考えられたのに対して、会社が公共企業体にあたらぬことについては、特別法による特殊法人であるとしても、特殊会社についても独占禁止法の対象となり得、株式会社であることにかんがみ、独占禁止法の対象ではないといえない面があるため為念的に措置されたものであろう。

電気通信事業法の制定に伴い、適用除外法一条七号は削除され、電気通信事業法では独占禁止法の適用除外は特段措置されなかった。

#### 4. 前節までのまとめ

##### 4. 1. 臨調答申と電気通信事業法案骨子の違い

2. と 3. でみた臨調答申と骨子（そしてその後の電気通信事業法案）では、いくつかの重要な点で、考え方や扱いが異なっている。

第一に、新規参入の範囲・条件について、臨調答申では、基幹回線分野への新規参入を一定の条件を満たせば認めるとしていたのに対して、骨子では、基幹回線分野のみならず、全分野への新規参入を一定の条件で認めることとされた。

第二に、臨調答申では、中央会社と地方会社について、料金決定原則、サービスの提供義務等の規定をもつとし、新たな業法を制定し、その規制は電力会社を目途とするとしてきたのに対して、骨子でも公共性の高い分野について同様とされたが、ただし、法案では、規制は結果的に電力会社に対するものよりも大幅に緩和された。

第三に、接続の確保について、臨調答申では、地方会社(新会社)は接続を拒否できないようにするとされたが、骨子(法案)では、原則として、事業者間の協議に委ねるが、協定の認可、裁定により、公正競争を確保するとされた。

第四に、秘密の確保・重要通信の確保については、臨調答申では、公衆電気通信法における現行の規制を維持するとされ、これは骨子でも同様である。

第五に、非採算地域へのサービスの確保について、臨調答申では、法律上、当時と同様の義務づけを行うとされたのに対して、骨子でも言及され、電気通信事業法案でも提供義務を課すとされ、新会社は、会社法案で電話の全国普及の責務を負うとされた。

なお、回線利用制度について、臨調は、第三次答申に先立ち、第二次答申(五七年二月)において、データ通信回線利用については、不特定多数を相手に専らメッセージスイッチングを行うシステムを除き自由にする等との提言を行っており、行政事務の簡素合理化に伴う関係法律の整理及び適用対象の消滅等による法律の廃止に関する法律(昭和五七年法律第六十九号)、いわゆる許認可一括整理法によって公衆電気通信法の一部改正され、データ処理を全く行わないもの、他人の通信を媒介するもの等の形態を除き、完全自由化済みであり、骨子では言及がない。

そもそも、電気通信回線に電子計算機を接続して行うデータ通信(いわゆるオンライン情報処理)については、電子計算機と電気通信回線とを合わせて一体として行う電気通信

であって、昭和四六年の公衆電気通信法改正以後は民間企業が行うことも可能とされ、その回線利用制度は、逐次改正されてきたところである。

#### 4. 1. 各省説明の開始

昭和五九年二月一六日、前出・亀岡小委員会において、「電気通信法体系の改革について(日本電信電話株式会社法案の骨子、電気通信事業法案の骨子)」が了承された。これを受けて、同日各省説明が開始された。両骨子を内容とする郵政省案は二月二四日に行財政調査会です承された。三月五日には、二法案の各省照会が開始される。翌週一三日には経団連も郵政省案の早期成立を求める要望書を同省に提出している。

### 5. 通産省の批判と郵政省の反論

#### 5. 1. 通産省の批判

骨子に対して、通産省はいくつかの点で反対の論陣を張った。その矛先は専ら第二種電気通信事業に関するものといつてよかつた。

第一に、第二種電気通信事業を法律上認める必要はなく、電気通信事業法案の対象から除くべきであると主張した。この点詳しくは後述するが、郵政省は、事業の円滑な遂行及び利用者の保護に配慮しつつ、第二種電気通信事業を全面的に民間に開放しても、あくまで電気通信事業法案に盛り込むべきことを主張した。

第二に、通産省は、第二種電気通信事業は、コンピュータを利用する「情報処理事業」であつて、「電気通信事業」ではないと主張した。これに対して、郵政省は、第二種電気通信事業は、第一種電気通信事業者から通信回線を借りて、電話、テレックス、ファクシミリ、VAN等のサービスを提供する電気通信事業であり、その際コンピュータを使用する場合もあるが、それは「交換機」として使用するもので、そのコンピュータは通信を行うための道具にすぎないと反論した。

第三に、通産省は、第二種電気通信事業者は、通信回線の単なる利用者であつて、電気通信事業者ではないから、規律は一切不要であると主張した。これに対して、郵政省は、第二種電気通信事業者は、自らが電気通信事業者となって顧客を募り、電気通信サービスを提供するものであり、従つて、この顧客である最終消費者が安心して使えることが最も大切なことで、この消費者の通信の秘密の保護等消費者保護の行政的担保が必要であり、このため、原則届出により、事業者は容易に事業の開始ができ、一方、消費者は安心してこの事業者のサービスの提供が受けられるようになるものであると反論した。

第四の通産省の主張は、第二種電気通信事業者は、第一種電気通信事業者の契約約款を通じて間接的に規律すれば足りるというものであつた。これに対して郵政省は、第一種電気通信事業者と第二種電気通信事業者との関係は、契約約款に基づく回線利用契約という私法上の契約関係であるから、両者の関係に国が介入し、国の意思を当該契約に反映させることはできないし、又、当然のことながら、単なる事業者である第一種電気通信事業者に行政的機能を持たせ、国の事務を代行させることはできない、と反論した。

第五の反対論は、郵政省案はコンピュータを利用した情報処理事業及び通信を行うあらゆる会社を規制の対象としており、過剰規制であるというものであつた。これに対して郵



政省は、今回の法案は、現在電電公社及び国際電電以外には禁止されている電気通信事業を民間企業も行えるようにするための自由化を行おうとするものであって、従来から自由であった情報処理事業や企業の情報通信業務に新たな規制を課するものではまったくないと反論した。

## 5. 2. 通産省の主張の背景

これらの批判と反論をみるに、通産省の主張の背景には次のような考え方が見て取れる。通信回線を借りてコンピュータを利用する者には、単に情報処理事業者のみならず、取引先との間をオンラインで情報をやりとりしている極めて広汎な業種の企業も含まれている。当時、多くの企業が、電電公社との契約のみで自由に回線を利用し、情報処理活動を行っており、その数は、その後の情報化の進展に伴い、ますます増加していくことは確実であった。電気通信事業法案は、このような情勢にあつて、通信回線を借りコンピュータを利用して情報処理を行う事業をすべて「第二種電気通信事業」として位置づけて、その上で、このような通信回線とコンピュータを自由に利用して多種多様な情報処理サービスを提供していた者が、例えばその一つのメニューとして受発注伝票の媒介のようなサービスを提供しようとする場合は、許可を受けたり、或いは届出をしたりしなければ事業ができないという仕組みを導入しようとしていると受け止めるものだった。

しかしこのような通産省の理解には誤解があつた。電気通信事業法案は、単なるコンピュータ利用に限らず、交換機等様々な電気通信設備を用いて行う電気通信事業を民間企業ができるようにすることであつた。また、一般の企業が取引先との間で行っている情報処理は、電気通信事業法案の対象外であり、そもそも「第二種電気通信事業」ではなかつた。また一般企業が業務処理の一環として行う受発注伝票の媒介は全く自由であつた。

また、当時の通産省は、国による規制は、自ら通信回線を設置して電話、回線提供等の基本的サービスを提供する者に限るべきであり、かつこれで必要かつ十分であると主張した。また、通信回線を借りてコンピュータを利用する者は、すでに自由にコンピュータを使用している者はもちろん、従来は認められていなかった回線の利用態様を含め、許可、届出という規制の下に置くべきではないと主張した。つまり、法案に即していえば、「電気通信事業法」の範囲、すなわち、規制の対象を通信回線を設置して電話等の基本的サービスを提供する事業に限るべきであり、「第二種電気通信事業」という範疇を設ける必要はないというものであつた。

## 5. 3. 郵政省が主張した第二種電気通信事業に対する規律の必要性

前記の通産省の主張に対して、郵政省は、第二種電気通信事業は、電話、ファクシミリ、テレックスを含め VAN などあらゆる通信サービスを行える電気通信事業だとし、第二種電気通信事業者は第一種事業者の単なるユーザーではなく、自ら営利目的で他人の通信の媒介という通信業務を行う通信事業者であると反論した。このような第二種電気通信事業者に対しては、電気通信事業の有する公共性に鑑み、資格制限や行為規制を課すべきことが必要であるとするものであつた。

前者の資格制限については、第一に、他人の通信を扱う事業であることから、法令違反者として社会的に不適格な者を排除する必要がある、第二に、通信という社会の神経系統

を担う事業であることから、これを外国に支配されてしまうことのないよう、外資制限を行う必要があるとした。

後者の行為規制については、次のように整理される。第一に、電気通信役務の必需性に鑑み、利用者に対する公平な取扱い及び非常時における重要通信を確保する必要がある。第二に、通信の秘密の確保に支障があるとき等、利用者の利益を阻害しているときは、その是正の必要な措置をとる必要がある。第三に、通信の途絶による社会、経済的混乱を回避するため、高度な安全性・信頼性を確保する必要がある。

#### 5. 4. 通産省が主張した約款による間接規制論

これに対して、第二種電気通信事業について資格制限や行為規制をとるとしても、第二種電気通信事業は、第一種電気通信事業者との契約に基づき、電気通信回線の提供を受けることから、第一種電気通信事業者の約款により利用者としての規制を課すことによってできると通産省は主張した。

郵政省はこの主張に次の通り反論した。

第一に、第二種電気通信事業者の資格制限は、国民の権利義務に関する制限であり、これを、第一種電気通信事業者の約款のみで制限することはできない。第二種電気通信事業に関し、第一種事業者が約款に基づき利用者（第二種事業者は第一種事業者の回線設備の利用者）として把握できることと、国が事業者として把握すべきこととは、その内容が異なる。

第二に、第二種事業者はその利用者に対して、通信の秘密等の安全性・信頼性の確保の義務を負うものであり、第三者である第一種電気通信事業者の約款でその担保を図ることは不可能である。すなわち、第一種電気通信事業者の約款では、第二種電気通信事業の支配下にある通信の秘密を確保することはできないし、逆に言えば、第二種電気通信事業者がその利用者に対して負うべき責務としての安全・信頼の確保について、第三者たる第一種電気通信事業者の約款で定めることはできない。

第三に、このように第一種電気通信事業者の約款は、その利用者との契約関係を定めるものであるため、第二種電気通信事業者としての地位が法的に認定されていないままで、約款限りで特定の範疇を設けること自体が公平取扱いの義務に反することになるのであって、第一種電気通信事業者の約款を通じて第二種電気通信事業者に対する規制を行うことはできない。

第四に、第二種電気通信事業は、電話、ファクシミリ、VAN など第一種事業と同じ通信サービスを提供している。その意味で、第二種電気通信事業は第一種事業者の競争相手でもある。したがって、第一種事業者の約款又は報告を通じて第二種事業者の規律を行うことは、競争する一方の当事者に他方の状況を把握及び規律させることとなり、公正競争を阻害する。第二種電気通信事業者について上記の行為規制を行おうとすれば、第二種電気通信事業者としての法律上の地位を設け、これに対する規律を法律上定めることが必要だということであった。

#### 5. 5. 情報処理と通信の違い

そもそも、通産省と郵政省の論争は何だったのか。これは言い換えれば、情報処理と通

信の違いは何かと言い換えてもよいと思われる。結局、それは次の二点にあると考えられる。

第一に、情報処理は、ある情報をもとに計算を行い、答えを出したり、必要な情報を探し出したりすることを一般に指す。当時のサービスでいえば、例えば、入金データをもとに残高計算をしたり、売上げデータをもとに在庫計算をしたり、新聞記事や文献の検索などを行うことを指す。これに対して、通信とは、ある情報を相手に伝えることをいい、通常は通信の相手が存在する。

第二に、情報処理は、物を売ったり、仕事を請け負ったりするのと同じで、企業と計算センターとの一対一の契約により成立する自由な競争市場であり、通信回線を使う場合も同じことで、コンピュータはまさに「計算機」として使われる。これに対して、通信は、多数の利用者（加入者）を集めることによって成立するものであり、他の商品やサービスとは異なり、必然的にネットワーク化へと向かうこととなる（ネットワーク産業）。コンピュータを使った通信サービスでも同じことで、この場合、コンピュータは、「交換機」として使われることになる。

## 6. 結語

### 6. 1. 制定過程のまとめ

関連法案のとりまとめは、昭和五九年四月初めに山場を迎えた。同年四月五日に郵政省や通産省の幹部が法制局に呼ばれて、細部の詰めを行われた。この日に、自民党の政調正副会議が未明から明け方にかけて行われ、政府側でも昼と夜の二回の事務次官会議が開催された。こうしてこの日夜、事務次官会議が行われ、閣議までに論点を詰めることが了承された。

自民党政務調査会では電気通信事業法案に関する確認事項として、四月五日付で、次の内容がとりまとめられた。すなわち、一、オンライン情報処理については、電気通信事業法案の制定及び郵政省設置法の改正により従来の郵政、通産両省間の取り扱いを変更するものではないこと、VAN関係の昭和五九年度の財投計画三〇億円は両省の共管とする。二、電気通信事業法九三条 について、以下のことを政令で定めることとされた。①郵政省令について、技術基準、管理運用規定、端末機器の技術基準、自営設備の技術基準及び技術基準適合認定の方法について郵政省令で定める時は、予め通産大臣と協議する。②命令その他の処分について、外国との協定の認可、特別第二種の登録拒否、業務改善命令、技術基準適合命令につき郵政大臣は予め通産大臣と協議する。③一般第二種の届出、契約約款の届出、特別第二種の登録申請につき、郵政大臣は届出等受理後遅滞なく通産大臣に通知する。以上について党四役が確認のうえ、政調会長より郵政、通産両大臣に開示し、両大臣はこれを受け入れたものとされた。

このようなやり取りを経た上で、翌四月六日に電電三法案の閣議決定が行われ、一〇日に国会に提出された。国会での審議の後、昭和五十九年十二月二十五日法律第八十六号として、電気通信事業法が成立したのである。

### 6. 2 電気通信事業法のもつ意味

電気通信事業は、いうまでもなく、不可欠性及び非代替性を有するため他の事業者がそ

れに依存せざるを得ないいわゆるボトルネック設備の設置、市場シェアの大きさ等に起因して市場支配力を有する事業者が存在するために十分な競争が進みにくいという性質がある。また、いわゆるネットワーク産業であり、競争相手の事業者と接続することにより利用者の効用が大きく増加するとともに、逆に接続しなければ事業者はサービスの提供が困難であるため、他事業者への依存を余儀なくされる。加えて、市場の変化や技術革新の速度が大変速い。上記で概観した電気通信事業法の制定は、これらの特質と課題を克服しようとする一大事業であった。

このような電気通信事業分野の特殊性や、同分野が独占から競争を導入しようとしたことを前提にすれば、電気通信事業分野における公正な競争を導入していくためには、規制緩和の推進と、電気通信事業法において、公共性・利用者利益の確保の観点から必要な規制を課すとともに、公正競争促進のための措置を講じていくこととされたのである。

### 6. 3 今後の展望

折しも今年、電気通信事業法が制定されてから三十年の節目に当たる。昭和五八年から五九年にかけての通信法体系の大改革は、独占を前提とする当時の電気通信体制を抜本的に改革するものであったが、その後、接続ルールの制度化、指定電気通信設備制度の導入、料金規制の緩和等の制度改革が進められた。これらの改革に対しては、競争政策の観点から一定の評価がなされている。

今次、総務大臣は、情報通信審議会に対して「2020年代に向けた情報通信政策の在り方―世界最高レベルの情報通信基盤の更なる普及・発展に向けて―」を諮問し、平成二六年一二月一八日に答申を受けた。総務省はこの答申を受けて、本年の通常国会に電気通信事業法等の一部を改正する法律案(閣法第六六号)を提出し、平成二七年五月一五日可決、成立した。このように、電気通信事業法の施行から三〇年を経た平成二七年現在、多種多数の事業者が登場し、電気通信サービスの形態の多様化・高度化・複雑化が進展しているが、本年新たな電気通信事業法等の改正が行われた今、電気通信事業法の問題点を広く検証し、電波法、日本電信電話会社法を含めた、今後の電気通信事業法制を中長期的に構想しておく時期に来ていると考える。

### 参考文献

- [01] 林秀弥・武智健二著、オーラル・ヒストリー 電気通信事業法、勁草書房、2015年
- [02] 武智健二、私の電気通信事業法史、NEXTCOM23号、14頁、KDDI総研、2015年
- [03] 林秀弥、情報流通基盤に対する競争法および事業法上の規制：最近の展開、L&T、民事法研究会、2015年
- [04] 岡田羊祐・林秀弥編著、クラウド産業論、勁草書房、2014年
- [05] 高嶋幹夫、実務電気通信事業法、NTT出版、2015年