

## 情報・通信分野における規制緩和

舟田正之

- 一 はじめに
- 二 第一回メモ
  - I 情報・通信政策全体の方向とバランス
  - II 「規制」と「競争」の関係の理論的整理
  - III 個別的な規制の再検討
- 三 第二回メモ
  - I 情報化の推進について
  - II 規制緩和についての基本的な考え方
  - III 規制緩和ないし規制の改善について

### 一 はじめに

以下は、細川政権の下で、昨年の春に設置された政府の行政改革推進本部の中に設置された「情報・通信作業部会」において、専門員であった私が提出したメモである。

この行革本部の最終決定「今後における規制緩和の推進等について」（一九九四年六月二八日）は、そのまま同文

が七月五日、閣議決定となった。そこでは、情報・通信分野について、「関係施策の総合的な推進を図ることとし、その一環として関係規制について」緩和等を行うとされ、計四九項目の緩和事項が定められた。

この行革本部の各作業部会は、すべて非公開であり、上の決定以外の文書も非公開になっているが、その議論のおおよその様子は、逐次マスコミにも伝わった。しかし、それは、規制緩和派と規制擁護派の対立という極めて単純化され、特定の意図に基づくものが多かったように思われる。

行革本部で取り扱われた諸問題のうち、情報・通信作業部会で議論されたことは、現在でも引き続いて問題になっており、上記の行革本部決定で「一件落着」ということではないようである。

そこで、そこに提出した私のメモを今の時点で公にする意義があるのではないかと考えた次第である。

厳密には、そこで提出したメモ類も非公開のしほりを受けるものと思われるが、既に半年余り経過しており、かつ自分の提出したものに限れば、公表することも許されるところと考へ、以下、資料として掲載することとした。なお、このメモを基にして、既にジュリスト一〇五七号掲載の論文で更に議論を展開したが、紙幅の制限もあつて全文を掲載できなかったもので、これとかなり重なる部分もあるが、ここに原文を載せることの意味があると考えた。

以下、二では、前記「情報・通信作業部会」の四月一二日の会合に提出した第一回メモを、三では、同じく五月一〇日提出の第二回メモを掲載する。更に、今回、補注として若干付け加えた。最後に、議論の一応の決着を示すために、「補注3」として、前述の行革本部決定のうち、本部会で特に議論の対象となつた参入規制と料金・サービス規制にかかわる部分を掲載する。

## 二 第一回メモ

### I 情報・通信政策全体の方向とバランス

第一に、情報・通信インフラ整備と平行して、通信ネットワークの高度利用を促進すること。

広義の電子化を推進するためには、①日本の企業間の閉鎖的な取引慣行を打破し、②関連する諸分野の規制の見直しを行い、③政府（地方自治体も含む）・企業・私人の間の関係をより透明で簡素なものとする。

これらのことが、多くの産業分野の革新、そして新たなビジネス・チャンスを生み、経済活動全般の活性化、内需拡大の契機となろう。

第二に、それと平行して、規制産業、特に通信・電力等の基幹産業に関する規制システムの見直しをする。

### II 「規制」と「競争」の関係の理論的整理

(1) 通信に関する規制システムの改革問題とは、単純な「規制緩和」と、当該分野への独禁法の適用で済む問題ではない。

「規制」を、通信・電力の例に即し、市場における競争との関係で分類・整理し直すと、以下の通り。

- ① 参入規制、料金・サービス規制等
- ② 技術基準、技術的規制
- ③ 通信・電力分野に特有の競争のルールないし場の設定

・競争分野と非競争分野の切りわけ（発電と送電・配電、米国での長距離通信と地域通信など）

・事業ないし事業者カテゴリーの設定（第一種電気通信事業者と第二種電気通信事業者、米国の「基本サービス」と「高度サービス」など）、

・ネットワーク接続（電力各社と分散型発電の間の電力の取引もこれに入る）のルール設定、

・既存事業者（NTT、電力各社）の会計・財務に対する特別の規制システム

(2) 上の①、②は、独禁法の目的である「公正且つ自由な競争」の促進とは異なる法目的によるものである。

これに対し、③のカテゴリーに属する規制は、法目的としては独禁法と重なるが、その実現のために、前もって特別のルールないし競争の土俵 (playing field) を設定するという性格のものである。

(3) 競争原理導入の後には、専ら独禁法に委ねるという案は、独禁法の法的特徴（詳細は割愛）と通信分野に関する特有の規制の必要性から、合理的な制度設計とは思われない。

諸外国、例えば米国でも、FTCとFCC（それに各州のPCU）とを分けている。

### III 個別的な規制の再検討

#### 1 参入規制（客観的要件による）

(1) 第一種事業は、市場における設備、事業者数を限定する必然性を有する事業であつて、無制限な参入・退出を許容する性質のものではない。その理由は、

① 通信サービスは、一般の財と異なり、生活必需性が高く、事業者が自由にサービスを停止あるいは退出して利用ができなくなるということは、社会的に許容され得ないと考えられる。

② 通信回線設備を物理的に稠密に敷設することが必要であり、そのためには、

(i) 公有地、無線周波数等の優先的利用権、(ii) 私有地等に対する強制的利用権が不可欠

↓公益事業特権、すなわち、稀少な社会的資源の排他的利用の特権を付与する必要がある。

③ 競争を導入したどの国も、フランチャイズ制、ライセンス制などの相違はあれ、無制限な参入を認めている

例はない。

(2) 各種公益事業のうち、電気事業法、ガス事業法には、「需給調整条項」と「過剰設備防止条項」が、電気通信事業法には後者のみが規定されている。

厳密には、後者のみで充分で、「著しく」過剰な場合の参入を規制し、上述(1)のように、それによって、社会的責任を担える事業者に長期的に責任ある経営をさせることが重要。

(3) 右は一般論であるが、通信市場の各分野における今後の技術革新の動向に応じ、社会的資源との調整の下に、出来るかぎり規制(ないしその運用)を緩和することを検討すべきであろう。

## 2 料金・サービス規制(約款規制)

前述の通信サービスの生活必需性、および独占(ないし高度寡占)の濫用の未然防止(利用者保護)のため、料金等のサービスに関する継続的な監視と規制が要請される。ただし、競争が充分有効に機能し、ユーザーに十分な選択肢がある通信サービスについては、規制緩和の方向を検討すべきである。認可対象となるサービスの範囲は、競争が充分有効に機能しない、あるいは国民生活に係わりの深い基本的なものに限定。

## 3 接続の促進

ネットワーク産業としての性格を有する通信・電力等は、原則として、各ネットワークが接続され、かつ競争することが基本。

接続を促進し、事業者間の公正な競争を確保するために、諸外国と同様に、一定の公的関与が必要。

特に、NTTの独占的ネットワークには、接続義務を課し、接続協定交渉が不調のときは、公的判断によって、接続条件を決定する必要がある。

### 三 第二回メモ

#### I 情報化の推進について

本部会は、情報通信インフラの整備と各種電子化の推進の方策を検討することを主目的とすべきである（平岩〔最終〕レポート参照）。

わが国で広義の情報化、殊に通信ネットワークを介した情報のやりとりが進まないのは、規制が原因であるというよりは、わが国の企業、特に大企業のビジネス・スタイル、企業間の関係、そして、革新よりも安全・協調を考慮しがちであるという行動様式にある、と思われる（詳細は省略）。この裏返しは、わが国で米国のようなヴェンチャー・ビジネスがなかなか発達しないという現象である。

しかし、もちろん、これらの傾向は変化しうるものであり、情報化への変化をプッシュする政策を今の段階で、検討する意義は大きいと考えられる。

従って、私の（第一回）メモの冒頭で述べたように、今からできる通信の高度利用の拡充・高度化の方策、および高度通信網の整備とその利用を阻害している各種の制度等の改善を考えることに本部会の重点を置くべきである。

これを具体的に述べれば、本部会の時間的制約をも考え、①行政情報システムの充実、殊に、国民が行政DB（データベース）に無料でアクセスできるシステムを早急に構築する計画を立てる（米国のインターネットの目玉の一つが政府情報へのアクセスにあることは周知の通り）、②民間の電子取引化、コンピュータによる情報の蓄積・利用・伝達を促進するため、それを阻害している各種法制度を改正する方向を打ち出すこと、そして③高度通信網の整備にとって障害となっている道路占用料の負担問題を含めた道路法上の規制等を改善することに、今後の検討の重点を

置くべきであろう。

## II 規制緩和についての基本的な考え方

(1) 規制緩和は、それ自体が価値を持つものではなく、事業者の自由で多様な活動、公正な競争の促進、そして消費者（エンド・ユーザー）の利益の向上をもたらしと期待されるからこそ、政策目的とされるのである。従って、個別具体的な規制緩和を考えるとときは、常にこれらの空極的な目的との関連を念頭に置かなければならない。

(2) 電気通信事業、殊に第一種事業に対する規制のあり方を考えるには、NTTの経営形態、市場支配の構造を議論しなければならない。

米国でも、八四年のA&Tの分割と前後して、長距離通信の規制緩和がなされたように、市場構造を競争に適合するように変えることがまず必要なのである。ところが、平成二年の政府決定によって、NTTの経営形態については、平成七年度に検討することになっていいるから、規制緩和の前提となるべき議論が封じられていることになる。

例えば、国際と国内の切りわけの撤廃（特に、NTTの国際進出を認めるべきであるという意見）は、現在のNTTによる市内網の独占というボトルネック、それによるわが国の（広義の）電気通信市場におけるNTTの市場支配力を前提とする以上、行革が目的とする競争の促進に反することになると考えられる。しかし、NTTが何らかの分割等の措置を受け、その市場支配力、市場構造に変更があれば、別の議論となろう。

(3) さらに、私の（第一回）メモ（III 1(3)）が提示した規制の運用を改善するという意見に対し、それだけでは不十分であり、規制制度自体を変えるべきだ、という批判は、問題の基本から検討するという意味ではもっともである。

しかし、規制制度を変えろという作業は、例えば需給調整条項のみを取り上げて、それを廃止すれば、一步前進

する、というものではない。規制制度はまさに私が「規制システム」と呼ぶように、多くの規定が相互に関連をもつてシステム化されているのである。

このことを公益事業に関する参入規制について具体的に述べれば、以下の通りである。すなわち、現行の制度は、すべての公益事業について、①需給調整条項に基づく参入規制をかけることによつて、独占的あるいは少数の事業者に限って事業を認め、②その者に対してだけ公益事業特権を付与し、③その見返りとして、利用者保護のため特別の料金・サービス規制をかける、という規制システムになっている。

まず、上記の①と②を切り離した場合、すなわち、参入規制に係る諸要件のうち、単純に需給調整条項だけ廃止した場合は、第二種電気通信事業の例を見れば明らかのように、第一種電気通信事業に多くの事業者が参入を希望するという可能性がある。そのような事業に対し、土地収用や道路の優先的利用などの公益事業特権を平等に与えることは不可能であり、従つて、インフラストラクチャーとしての基幹通信網の形成を阻害し、わが国の利用者の利益を損なう結果となる。

次に、上記の①・②と③を切り離した場合、すなわち、参入規制と公益事業特権を現行のままとし、料金・サービス規制だけ緩和することは、公益事業会社の特権的地位を背景とする濫用行為、特に不当に高い料金を生み、利用者の利益保護という法目的に反するおそれがある。もつとも、このおそれは競争が有効に機能すれば杞憂に過ぎないが、独占ないし寡占市場では、何らかの料金・サービス規制を残す必要がある（最近の米国のCATVに対する料金規制の復活の例を想起されたい）。

以上のことは、現行制度が絶対に変更できないということを主張するものではない（現に、米国や英国は、全く別の形で規制システムを形成している）。繰り返しになるが、規制制度の一部のみを撤廃ないし緩和する際には、当該制度全体のシステムの連関に留意すべきである、ということである。



(注) わが国では、通信については、技術革新等をふまえ、八五年に競争原理の導入と自由化の方向で制度改正が行われたことは周知の通りである。これに対し、電力・都市ガスについては、同じく技術革新が著しく、規制緩和の要求が以前からあるにもかかわらず、参入規制等は通信の場合より厳しいままである(ただし、規制緩和の動きもあるとのことである)。参照、舟田「公益事業の規制緩和——電力を中心として」ジュリスト一〇四四号一〇三頁以下。

また、各国の法制度の相違も重要であり、例えば、米国の「ライセンス」は、大陸法系(特にドイツ法)の影響が強いわが国の「許可」・「認可」とは法的性格が異なっており、各根拠法で行政庁の広い裁量を認め、その代わりに厳格な行政手続きと司法審査の活用が行われている。

(4) あるいは、第一種電気通信事業に関する規制制度はもはや不要であり、上記の①、②、③などすべてを撤廃し、通信サービスも、一般の商品と同じように、自由に参入・退出させ、料金・サービスとも自由競争に委ねるという主張もあろう。その場合は、電気製品などと同様に、消費者保護のための品質規制だけで足りることになる。

たしかに、公益事業と総称される電気通信、電力(以下中略)については、近年少なくともその一部が「自然独占」ではなくなり、競争が可能になったことから、競争原理の導入、競争緩和が要請されるようになったことは周知の通りである。

しかし、そこにおける競争は、各事業の一部において始まったばかりであり、独禁法による競争制限行為を禁止するだけで、『公正且つ自由な競争』(独禁法一条)が実現することを期待することはできない。

このような状況では、私の(第一回)メモで述べたように、利用者の利益を保護し、競争を促進し、現存する市場支配の構造を変えるための特別の規制システムが必要なのである。つまり、一方で、これらの公益事業において一部競争が可能になったという実態をふまえ、伝統的な公益事業規制を変える必要があるとともに、他方で、一般

の商品におけるような自由競争と独禁法に委ねて済むものでもないのである。

### III 規制緩和ないし規制の改善について

(1) 前述のように、本部会では、NTT問題にふれられず、そして公益事業に関する全体の規制システムを基本から変えることは、時間的制約からも困難であるからといって、規制システムを論じることが全く不可能とは言えないし、また、それでは、この部会の意義も半減するであろう。

そこで、上記の制約の下で、当部会でなし得る、そしてなすべきこととして、以下、第一に、規制運用方針および手続きの透明化と情報公開の推進、第二に、規制システムに関する国際的協調のあり方を今後も引き続き検討すること、第三に、規制の実質的内容についても、今後も引き続き見直しを行うこと、を提案する。

(2) 第一点については、認可基準などの一般的ルールの設定や、特に重要な案件についての許認可等の手続きを、以下のように進めることが望ましいと考えられる。なお、このような行政手法は、最近の公衆電話料金の値上げの件や、電気通信審議会のVPNサービスに関する答申の出るまでの経緯に、既に一部萌芽的に見られるところである。

① ある案件について、行政庁が決定を下す前に、論点を整理したペーパーを作成・公表し、それに対する意見を広く求める。

② それに対し、ユーザーや、関係する事業者が意見をペーパーの形で提出し、それを公表する。

③ これらをもとに、審議会等で実質的な議論を重ねた上で、決定をその理由を付記して公表する。なお、審議会制度への批判をふまえ、その改善、および、より広い社会的議論のあり方を検討する。

これは、米国や英国で、広く採られている方法であり、行政手続法における処分の理由付記の考え方も一致する。すなわち、このような手続の運用は、規制行政庁と被規制企業との間の不透明な関係を少しでも予防し、利用

者への情報提供を充実する方法である。

なお、ネットワーク接続の認可のあり方についても、上述のような一般的ルール案を事前に公表し、社会的議論を経て決定することで、一部で懸念されている不透明性、ないし恣意的な行政運用のおそれは相当程度解消されよう。

また当然、これは第一種電気通信事業に関してのみならず、他の許認可制度にも及ぶことになり、行政手続法の趣旨を生かすことにもつながるであろう。

(3) 第二に、これも既に私が発言したことであるが、通信サービスの自由化をめぐる、GATTの場でも議論が続けられており、特に基本サービスについては今後二年間かけて検討することとなっている。

わが国の規制システムの問題も、これと関連して議論すべきであり、一方で、『国際的ハーモナイゼーション』の要請に出来る限り応えるべきであるとともに、他方で、日本だけが自由化することが本当に得策かどうか、特に一般消費者の利益になるか、慎重に考える必要がある。

特に、後者、すなわち、単純な自由化と規制緩和ではなく、わが国の国際戦略をも考える必要がある。もちろん、この国際戦略というときの内容とそれを進める方法が問題であるが、少なくとも、例えば米国も、単なる情報の高度化、あるいは『持てるもの』と『持たざるもの』の差別をなくす等の大義名分だけのために、新政策を練っているのではなく、新たな国際的イニシアティブの確立を狙っている、<sup>(注)</sup>とすることはできよう。

(注) 米国は、GATTにおいて、基本サービスについての数量制限の撤廃を求めている。しかし、米国では、地域通信は独占であり、そこへの新規参入は地方政府のフランチャイズが必要である。また同国の無線局に関しては二〇%の外資制限があり、ケーブルについては陸揚げ免許制度があるので、米国への外資による国際通信事業への参入は困難である等、自国への無制限な参入を阻止できる体制になっている。

なお、私見では、この国際戦略については、(国際・国内を問わず) 基幹的通信ネットワークはわが国の『共通資源』ないしインフラであつて、そのあり方は、一定の制限の下で、<sup>(注)</sup> 基本的には競争原理に委ねつつも、同時に、国として将来のビジョンを構築し、その方向を促進するための方策を取る必要があり、現在進行中の電気通信審議会〔補注1〕の検討はその点に係わるものである。

(注) この制限の例としては、外資制限の他、一般消費者保護のため、少なくとも電話サービスに関しては何らかの形で料金・サービス規制を残さざるを得ない、等が挙げられる。

第三に、上記の二点は手続法ないし政策的観点に関わる問題であるが、更に、実体法に関わる規制システムの改善も、前述のNTT問題にふれないという制限の下でも、引き続き検討することとすべきである。

その具体的内容については、詳しく論じることができないが、第一種電気通信事業の中には、様々な特性を持つものもあるので、それらを一樣に同じ規制システムに服せしめることが妥当かどうかを検討することが重要であろう。例えば、衛星通信については、その特性を生かす規制緩和を考えるなどである。

その他、既に、郵政省からの前回のペーパーにも幾つかの規制緩和の論点(認可対象をより狭い範囲に絞る等)が出されているし、各方面からの提案もある。その多くは、八五年の電気通信改革から九年余りが経過し、その間の経験と実態上の変化に対応しようとするもので、今後引き続き検討すべき事柄であると思われる。

〔別紙〕 電気通信事業に関する競争原理導入の後、独禁法に委ねることでも足りるか。

(1) 競争原理の導入とともに、独禁法の下で一般的な競争秩序に組み込まれる部分が多くなるから、独禁法に適合する事業者の行動が要請され、「公正且つ自由な競争」を実現するような市場構造であるか(同法二条七項、八条の四)が常に問われることになる。

(2) 独禁法上の規制は、行政処分（「審決」）のみならず、調査のための強制処分（同法四六条参照。いわゆる「立ち入り検査」である）、課徴金、刑事罰、更に損害賠償責任をも伴う、本来は（現実の公正取引委員会のこれまでの運用は別として、制度自体の構成としては）極めて厳しい、強力な性格のものである。

ところが、独禁法上の禁止規定の要件は、（一般の行政法規にもしばしば見られるが）、「競争の実質的制限」や「公正な競争を阻害するおそれ」などの「不確定概念」を用いており、しかもそれらは法的に熟した概念ではなく、経済の実態認識に拠らざるを得ない概念が重要な意味を有している。

従って、各産業分野での審決例、裁判例が積み重ねられればともかく、新しく競争原理を導入しようという産業分野に、独禁法の適用のみに委ねることは、事業者にとっても、また法的安定性から見ても、合理的なこととは思われない。

(3) なお、前例に乏しい事例ないし産業分野については、公正取引委員会は、警告、ガイドラインや、事前相談も含めた、いわゆる「行政指導」によることとしているが、それ事足りるわけではなく、むしろ、法的手段を取らず、容易に事業者との密室での話し合いでことを済ますおそれがあること、また、法的前例の積み重ねが阻害されることなど、その弊害が以前から指摘されている。

(4) 以上の議論は、独禁法の重要性を否定するものではなく、それと並んで独禁法とも調和する競争のルールを事前に設定しておくこと（前回五月一二日提出の私の第一回メモにおける規制分類の③）が合理的であると主張するものである（前掲メモの規制分類の①と②は、独禁法とは異なる法目的によるものである）。

なお、後者（競争のルールないし場の設定）のために、公正取引委員会を充実して、その所掌する事務とすればよいとの議論は、論理的には成立する。しかし、どの国も、独占禁止法の執行機関とは別に、通信を専門とする行政機関を設置している。

例えば、米国は、独禁法を施行するFTC（職員数九五三名）および司法省反トラスト局（同六〇七名）と、通信法を



① 将来の市場拡大の可能性を踏まえ、新規参入の一層の円滑化を図る観点から、申請者が行う需要予測を基本として対応するなど審査基準の明確化、標準処理期間の設定、提出書類の簡素化を行い、参入許可手続の透明化を図る。	平成六年度	郵政省
--	-------	-----

(2) 第一種電気通信事業の料金・サービス規制

措置	内容	実施予定時期	所管省庁
① 認可対象とする料金の範囲を見直し、国民生活、国民経済に係わりの深い基本的な料金以外は、消費者保護、公正競争の確保に配慮の上、事前届出制とする。 これにより、認可対象となる料金を半数程度に縮減する。		平成七年度	郵政省
② 料金認可について、事業者の迅速なサービス提供に資するため、審査基準の明確化を図る。		平成六年度	郵政省
③ 消費者保護及び事業者の負担軽減の観点から、逐次、標準約款を導入し、標準約款に合致するものは、提出があれば認可を受けたものとみなす。		平成七年度以降	郵政省
④ 業務委託に係る認可の審査基準の明確化、審査の透明化を図る。		平成六年度	郵政省

(3) ネットワークの相互接続規制

措置	内容	実施予定時期	所管省庁
① 接続の際の技術的要件、費用負担等に関する公平なルールの確立など事業者間協議を容易・迅速にするための環境整備を進めることにより、認可の簡素化、円滑化を行い、事業者間相互接続の一層の促進を図る。		平成六年度以降	郵政省
② 音声系の専用線と公衆網の接続を段階的に可能とする。		平成七年度以降	郵政省
③ 国際VANサービスにおける基本音声サービスを段階的に可能とする。		国際的な検討を踏まえ実施	郵政省