

# 電気通信の法律問題に関する一考察（下）

新 山 一 雄

はじめに

第一章 電気通信の理念と内容

第一節 電気通信の理念

第二節 電気通信の法体系

第三節 電気通信事業法の概要

(一) 目的

(二) 原則

(三) 事業の内容

(四) 法的規制

第四節 電気通信の内容

(一) 伝来的電気通信ネットワーク

(二) 新しい電気通信ネットワーク (以上成城法学二七号)

(三) V A N (以下本号)

(四) ニューメディアによる通信

(a) ファクシミリ

(b) CATV (有線テレビジョン)

(c) パソコン通信

(d) 電子郵便

(e) 衛星通信

#### 第五節 新しい電気通信政策

(一) テレトピア構想の理念と目標

(二) テレトピア構想と地域社会の発展

(三) モデル都市の指定

### 第二章 電気通信の法律問題

#### 第一節 電気通信行政の主体

(一) 郵政省の行う電気通信行政の範囲

(二) NTTの地位と役割

#### 第二節 電気通信と行政計画

(一) 国土開発計画とニューメディア

(二) 計画の遂行と整合性

(三) 地方公共団体の役割

#### 第三節 行政と電気通信

## 第一章 電気通信の理念と内容

### 第四節 電気通信の内容

#### (三) VAN

— VANとは、Value Added Network (付加価値情報通信網)の略である。ただ、ここでネットワークとされて

いるが、近年我国で問題となっているのは、インフラストラクチャーとしてのVANネットワークではなく、VANサービスの提供事業の方である。VANサービスとは、要するに、第一種電気通信事業者から通信回線を賃借し、これにコンピュータを接続させてネットワークを形成し、Aから発信された情報をそのまま受信者であるBのもとに送るのではなく、何らかの価値を付加して送るサービスのことである。しかし、そのサービスも、昨今のコンピュータ技術の飛躍的發展に伴い、情報に価値を付加するというよりも、情報の加工・処理を極めて高度のレベルで行うものであると言った方が良いでしょう。

このVANサービスは、現行電気通信事業法では、第二種電気通信事業に位置づけられているが、その発展過程を簡単に概観しておこう。<sup>(1)</sup>

### ①集中・一括(バッチ)処理

我国における最初の本格的VANサービスは、オンラインシステムという形で現れた。すなわち、昭和三九年、オリンピックの年に旧国鉄が開設した「みどりの窓口」である。これは、一台の大型コンピュータによって集中処理させるものである(バッチ処理)。この後、急速にオンラインの需要が高まったことから、旧電電公社は、個別データ通信試行のための契約約款を制定し、データ通信が開始した。

### ②第一次回線開放

データ通信を、商業ベースで自由に行わせるために、昭和四六年に旧公衆電気通信法が改正され、電話回線が開放された。同時に、旧電電公社および国際電電の提供するデータ通信サービス(オンライン情報処理サービス)も法制化された。

### ③第二次回線開放

昭和五七年、更に公衆電気通信法が改正され、それまで自己使用に限定されていたものが、データ通信のためであるならば、共同利用、他人使用、相互接続まで自由に認められるようになった。これを受けて、これまで集中処理型のみであったオンラインシステムも、分散処理型へと変容を遂げてきた。その過程で出現してきたのが「中小企業VAN」である。これは、公衆電気通信法の改正に伴い、「公衆電気通信法第五条の二三第二項の場合等を定める臨時暫定措置に関する省令」により定められたものであり、中小企業を主体とする特定グループについてのみ郵政大臣への届出によりVANサービス事業を行うことを認めたものである。

#### ④ 参入の自由化

昭和六〇年の電気通信事業法の制定により、民間VANサービス事業者の参入が自由化され、我国における本格的なVANサービスが展開されることとなった。

二次に、現状でどのような形態のVANサービスが行われているか、簡単に見ておこう。ただ、一口にVANサービスの内容といっても、それは要するに使用するコンピュータの機能によるわけで、特にここ十数年来のコンピュータの目覚ましい発達により、VANサービスとして提供される内容もここで全てを記述することはどうして不可能なほど既に多様化してしまっている。従って、ここで概観するものは、もちろん現在世の中で行われているVANサービスのごく一部にすぎないが、VANサービスも基本的にはデータ交換であるということに着目すれば、VANサービスのアウトラインはこれによって把握できるであろう。

そこで、VANサービスの基本モデルとして、小売業者が商品の受発注のデータ交換にVANサービスを用いる場合について見てみよう。<sup>(2)</sup>

- ① 小売業者が、商品の種類、数量、価格、納入時期、納入場所などの発注データを自社のコンピューターに自社コードでインプットすると、VANサービス事業者がオンラインで伝達される。
- ② VANサービス事業者は、伝達されたデータを各卸売業者ごとの商品コード、店舗コードに変換したり（コード変換）、卸売業者のコンピューターに接続可能とする処理（プロトコル変換）などを行った上で、オンラインで各卸売業者に伝達する。

その外にも、多種多様のVANサービスが行われており、現在最もよく行われているものを幾つかピックアップしてみ<sup>(3)</sup>る。

① データ蓄積（メールボックス機能）

休業日や営業時間終了後に受信したデータを、いったんメールボックスといわれるデータベースに蓄積し、改めて発信するサービスを行う。

② 伝達速度変換

伝達速度の異なるコンピューターどうしを中間でジョイントするサービスを行う。

③ メディア変換

数字、文字、音声などでインプットされているデータを異なったメディア（例えば、ファックス、画像端末）に表出するサービスを行う。

④ 同報通信機能

同じデータを一齐に複数の端末にアウトプットするサービスを行う。

## ⑤その他の機能

送信・着信確認、優先送信判別、料金計算などのサービスも行われている。

三 それでは、このような内容のVANサービスを行っていく上での、不可欠の事業要素とは何なのかについて見ておこう。<sup>(4)</sup>これは、基本的に三つであり、ネットワーク設備、ハード、ソフトである。

まず、ここで言うネットワークとは、通常、一つまたは複数のコンピュータセンターとユーザの端末の間に、アクセスポイントと呼ばれる接続点を設け、その三者の間を電信回線で結んで構築されたものである。ネットワークの図形的形態から、網形、星形、環形、集中形、分散形というように分類されているようである。<sup>(5)</sup>ユーザが、VANサービスを受ける場合は、最寄りのアクセスポイントに自己の端末を接続すれば、それで良いという仕組みになっている。

ハード面について見てみると、コンピュータセンターは多くの場合、メインセンターとサブセンターに分かれており、メインセンターにはホストコンピュータが、サブセンターにはノードプロセッサ等のコンピュータが、アクセスポイントにはTDM(時分割多重装置)やコンセントレータ等のCCU(通信制御装置)が設置されることが多い。

更に、コンピュータを動かすソフトも、VANサービスには不可欠のものである。VANサービスに必要なソフトは、基本的に、基本ソフトとアプリケーションソフトとその他のソフトの三つに分けることができる。

## ①基本ソフト

これは、ネットワーク自体を制御するプログラムであるので、ネットワークの規模、回線の種類、付加価値通

信の機能などによりソフトの内容も異なってくる。とにかく、ネットワークを通してデータを伝達するのは全てこれによるわけで、プロトコル変換、コード変換などもこのソフトによる。従って、このソフトは当然、V A N サービス事業者の費用負担で開発される。

② アプリケーションソフト

これは、個々のV A N サービスを行うためのプログラムであるので、ユーザーに提供するサービスによりソフトの内容も異なってくる。従って、様々なV A N サービスを行うのであれば、それぞれに合わせたソフトの開発が当然必要となってくる。

一般第二種の場合は、それぞれ特定のユーザーの個別的要望に応じたV A N サービスが提供されるのであるから、そのソフトの開発費用はユーザーの負担となるが、特別第二種の場合は、不特定多数に対するものであるので、V A N サービス事業者が予め自己負担でソフトを開発しておくのが普通である。

③ その他のソフト

現状では、その他様々なV A N サービス用のソフトが開発されている。例えば、ユーザーの端末をネットワークに接続するためのソフト、異なったネットワークを相互接続するためのソフトなどは非常に重要なものである。その費用負担は、前者の場合はユーザーに、後者の場合はV A N サービス事業者にかかることになる。

四 このようなV A N サービスが、それではどのような法規制の下で行われているのか次に見てみよう。

先程も少し述べたが、我国では、昭和四十六年の公衆電気通信法の改正により初めてデータ通信の回線利用が可能となったのである。その時の改正点は次の二つであった。すなわち、①公衆通信回線<sup>(7)</sup>制度の導入により、電話回線等をデータ通信のために利用することを認める、②特定通信回線<sup>(8)</sup>制度の導入により、一定の範囲内で同一回線の共

同使用および回線の契約者以外の他人使用を認める——というものであった。

しかし、その後コンピュータ技術等の飛躍的發展によりデータ通信の需要が増大し、産業界からデータ通信回線の利用制限の緩和を求める声が高まってきた<sup>(8)</sup>。そこで、昭和五七年に公衆電気通信法の一部を改正することによって、データ処理のためのデータ通信回線利用の自由化が図られたのである。

その主な改正点は、三点——特定通信回線の共同使用、特定通信回線の他人使用、相互接続——についてであった。まず、特定通信回線の共同使用についてであるが、それまで同法五五条の一一第一項で規定されていた共同使用の認可制が廃止され、業務上データ通信を行うことが必要な者に対して共同使用を自由化した。次に、特定通信回線の他人使用については、電電公社・国際電電が郵政大臣の認可を得てデータ通信利用規定九条を改め、データ処理を行うデータ通信を自由化し、また、同法に追加規定（五五条の一三の二）を設け他人使用においてもコンピュータ間接続ができるようにされた。また、公衆通信回線と特定通信回線の相互接続については、それまで同法五五条の一五と同条の一六を一本化することにより、自由に行えるようにし、郵政大臣の認可を要しなくなった。

このように進展してきたVANサービス<sup>(9)</sup>の自由化を決定的なものとしたのが、いうまでもなく昭和六〇年の電気通信事業法と日本電信電話株式会社法の制定による我国の電気通信法制の大改革であった。現行電気通信事業法によれば、VANサービス事業者は第二種電気通信事業者であり、それが更に、不特定多数に対してVANサービスを行う特別第二種電気通信事業者と中小企業VANのように特定の者に対してVANサービスを行う一般第二種電気通信事業者に分かれる。そして、特別第二種電気通信事業を行う場合には、郵政大臣の登録を受けることが必要となる（同法二四条）が、一般第二種電気通信事業については郵政大臣に届出だけでよい（同法二二条）。

このように、VANサービス事業への新規参入についてはできるだけ自由にするという方向で立法されたわけだ



が、その思惑とは別に早くも様々なひずみが出てきている。一つは、右に見たような一般第二種電氣通信事業と特別第二種電氣通信事業者に区分するという枠組みが、現実のVANサービス事業の展開に適應するものであるのかということである。基本的にこの区分は、ユーザーが特定されているか不特定多数であるのかということによっている。そこで電氣通信事業法では三一条五項で、特別第二種電氣通信事業者は電氣通信サービスに関する料金その他の提供条件について契約約款を定め、郵政大臣に届け出なければならぬとされ、一方、一般第二種電氣通信事業者についてはこのような法規制の対象とはされていないのである。後者については、ユーザーが特定し、そのつどVANサービスの内容が異なり、個別的に契約内容を定めなければならないという考慮によるものである。しかし、特別第二種電氣通信事業と一般第二種電氣通信事業の間のこのような法規制の区別は、結局は両者の間の公共性の強弱ということにあるのであろう。一般国民に関わるもので契約内容が極めて国民の権利に重大な意味を持ち、これをそのまま私的自治の原則に委ねることをいさぎよしとしないで主務大臣の認可にからしめているものとして保険約款などがあるが、特別第二種電氣通信事業の契約約款の届出も、認可ではないが、これに近い性格をもつものである。立法者の頭には、一般第二種電氣通信事業を比較的小規模なVANサービスとして、特別第二種電氣通信事業を大規模なVANサービスとしてイメージされていたのであろうが、現実には、一般第二種電氣通信事業者であっても特別第二種電氣通信事業者に勝るネットワーク、コンピューター設備を備える者もあり、特別第二種電氣通信事業者であるからといって一般第二種電氣通信事業者にない事業上の制約を課すことは、自由競争上のハンデとなり、多大な設備投資の回収の面で有利・不利のアンバランスが生じると産業および社会の発展を阻害する可能性もあるという指摘もなされている<sup>(9)</sup>。

また、VANサービスの自由競争という面からは、NTTから一応独立しているがその子会社の性格をもつNTTデータ通信が我国で圧倒的シェアをはこっているという問題が上げられる。そもそもVANサービスシステムの

構築は多大のコストと時間を要し、いきおいVANサービスを行うことができる事業者は限定され、国民・企業は好むと好まざるとにかかわらず既存のシステムに加入せざるをえず、加入しない者は独り情報化社会から取り残されていくという独特の閉鎖性が発生し、更に加入した以上はそのシステムにしばられるという拘束性も同時に生じるのである。むろん、これは電気通信制度全般にわたって見られる現象であるが、特にVANサービスの場合は接続するコンピュータの性能が命であり、高度の性能をもつ大型コンピュータを多数備えることができるのは、資金力、人材等に特に優れた一定の大企業・グループであり、それ以外の者は必然的にこの分野から締め出されていくという傾向は、これからますます強まっていくであろう。ただ、一方で次に述べるようにVANサービスを含めた電気通信では、システム・ダウンなどの事故が万一にも起こらないという安全性が第一の要請でもあり、そうすると、しっかりした経営基盤と高い技術力を備えた事業者のみによって世の中でVANサービス事業が行われていくというのも大事なこともかもしれない。しかし、その場合にもそれら幾つかの大企業VANサービスとの自由競争の原理は確保されなければならない。<sup>10)</sup>

五 VANサービスは現在では、一応このような法規制の大枠の中で行われているわけだが、今後のVANサービスの展開において顧慮されなければならない法律問題についても見ておこう。

まず、VANサービスの最も基本的な問題として、コンピュータをつなぐネットワークシステムの機能障害の防止と、そういう事故が発生したときの対応の問題が上げられる。我国では、VANサービス自体が、近年になってようやく発達してきたものであるので、既存の通信回線に依存するという形態を必然的にとってきたため、現状でも世の中の多くのVANサービス事業が一系統の回線にたよって行われているという極めて危険な状態が続いているのである。情報社会が発達すればするだけ、瞬時に送られるデータに関連する金銭的価値は高まる一方で、万一回線が切断することでもあれば図り知れない社会的損害が発生することになる。そのような事態は、VANサ

ビス事業を行う事業者でも当然予測していることだが、さりとて既存の回線に平行して補助的な回線を広域にわたって設置することは、要する費用を考えた場合、早急には不可能である。考えられる現実的な対応策としては、迂回路の設定・強化である。回線が切断されることがあるとしても、その場合全国的に回線の全ての部分が切断されるとは考えられず、地域的に回線の一部が分断されるに過ぎない。VANサービスのメイン・センターからユーザの端末までは、通常サブ・センターを経由するので、このサブ・センターからユーザの端末までの間が分断されたのであれば、別のサブ・センターを迂回し、また、メイン・センターからサブ・センターまでの間が分断されたのであれば、やはり別のサブ・センターを迂回してユーザまでデータを送ることが考えられる。<sup>(1)</sup>そのためには、回線の確保および迂回を指令するソフトを常に用意しておくことが必要となる。これは、一つのVANサービス事業者の内部での迂回措置であるが、同業種異企業の間での迂回も考えられる。例えば、今日都市銀行の間で見られるオンラインシステムの相互交流サービスのようなものを考えれば、A銀行のデータバンクとA銀行支店の間の回線が切断された場合、A銀行とオンラインを接続しているB銀行の回線を迂回してA銀行のデータバンクからA銀行支店の端末までデータを送ることができるし、最悪の場合にもB銀行の端末(自動現金支払い機)を使ってA銀行の顧客は現金の支払いを受けることができるというようなバックアップ体制の確立である。このような措置は、民間企業レベルで既に自己防衛的にかかなりの程度行われているが、VANサービス事業の社会性から見て、ある時期で国・行政の側からあるべき方向へ誘導するような方策を逐次とっていくべきであろう。法技術的には、一律規制的に法令によるとか、技術基準を明確にした上での行政指導を行うとかが考えられるが、VANサービスの技術的進歩に柔軟に対応していくには、行政指導によるのが最適であるように思われる。<sup>(2)</sup>

VANサービスのシステム・ダウンという点については、回線の切断ということ以外に、VANサービス事業者のコンピュータシステム自体に起こるトラブルにも起因する。使用中のコンピュータにトラブルが発生した場

合には、他のコンピューターがすかさず作動するようなホットスタンバイシステムを常に確立しておくことが必要である。その場合にも、補助コンピューターの作動の立ち上がり時間に要する時間も、VANサービス事業者からリアルタイムに送られてくるデータによって瞬間的に処理しなければならない需要を多くかかえた企業には重大な意味をもつ。これらは全て、現在の電気通信事業法ではVANサービス事業者の備える設備については登録・届出だけであるので、損害賠償の問題によってカバーされるだけである。VANサービスのシステムダウンによる損害賠償の問題については、今後起こりうる様々な態様のトラブルに対する判例の蓄積をまって改めて論じられるべきであるが、取り敢えず二三の問題について指摘しておきたい。一つは、コンピューターメーカーの製造物責任とVANサービス事業者の責任の問題である。製造物責任の問題は、現在の民法学において最も重要であり、困難な問題の一つであることはいうまでもない。ただ、通常民法学で問題とされているのは、メーカーの製造した製品に欠陥があったため、これをディーラーを通じて買い受けた者やその他の第三者が欠陥による損害を被ったときに、これらの者はメーカーに対して直接不法行為上の責任を問うことができるか、という状況についてである。しかし、VANサービスの場合は、製品であるコンピューター等をVANサービス事業者が使用してサービスを提供中に、コンピューター等内に在する欠陥によりシステム・ダウンが発生しユーザーに多大な損害を与えたというような複雑な状況においてである。もちろん、コンピューター等の故障といってもさまざまな原因が考えられ、設計上の欠陥、製造上の欠陥、および、現在の技術水準では予測できなかった欠陥などが考えられる。しかし、それ以上に問題なのは、コンピューター等の使用上のミスによって事故が発生した場合である。これについては、メーカーが提供するマニュアルの指示・警告が不完全であったため事故が生じた場合と、その指示・警告自体には問題はなかったがVANサービス事業者がその指示・警告に忠実に従わなかったため事故が生じた場合が考えられる。これらの間の原因関係の究明については、いずれにしても高度のコンピューター技術の知識が要求されるが、製造物責任を問う

場合の法律上の問題点としては、事故の原因となったコンピュータ等の欠陥等、ならびに、それと損害との因果関係を一番の被害者であるユーザー自らが立証しなければならぬということにある。そうでなければ、ユーザーとVANサービス事業者との間の基本契約までさかのぼり、VANサービス事業者に対する債務不履行上の責任を追求することになる。ユーザーにとっては、結局これが一番手っ取り早く、身近な解決方法ということになるであろうが、そうすると問題は、ユーザー、VANサービス事業者、メーカーの間の損失の分配ということになる。というのは、VANサービスのようなのは、広域的に或いは情報の価値的に発達するだけ、一旦事故が起った場合、その損害額はとてつもなく巨額のものとなってくるからである。そこから、現在のVANサービス契約では、損害賠償額の限度枠を設定することが通例となっているようである。そうすると、損失の大部分はユーザーが負担することになる。これは非常に不合理のようであるが、契約の内容上、民法四一六条一項の通常生ずべき損害として全ての損失をVANサービス事業者に負担させることは、とうてい一企業の手におえるところではない。また、製造物責任として、メーカーに責任を転嫁するとしても、メーカー自体は、自社の発売するコンピュータにどこまでの付加価値がつくのかは予想しうるところではない。コンピュータのトラブルに起因して生じた損害を無限にメーカーに賠償させうるわけでもなく、やはり一定の範囲に限定せざるをえないであろう。結局、将来起こりうるシステム・ダウンによる損害の補填については、保険制度に頼るしかないと思われる。

VANサービス事業者が加入している保険としては、現在、「情報処理業者総合賠償責任保険」や「コンピュータ総合保険」などがあるが、その外、ユーザーが加入している保険として「利益保険」、「店舗休業保険」、「利益保険」、「営業継続保険」、「機械保険」などもある。ただ、これらの保険料負担もばかにならず、それをVANサービス事業者が負担するのかユーザーが負担するのかは、次に述べるVANサービスの料金の問題と大きく関連している。

六 VANサービスの法律上の問題点としては、やはり料金の問題にふれないわけにはいかないであろう。第二種

電気通信事業の料金設定には認可制は採られていないので、VANサービスに対する料金の設定も、そのサービス内容により個別的に契約で定められているのが実情である。現在我国で行われているVANサービスの契約の料金設定では、概して「定額料金」と「従量制料金」と「費用」から成っている。<sup>(13)</sup>このうち、定額料金については、加入・申込時の「加入一時金」や、月ごとの「月額料金」という形で支払われることが多い。月額料金については、契約期間中はその月に何らVANサービスを受けていなくても支払い義務があるのが普通である。従量制料金については、利用時間、ページ数、バイト数等の単位月あたりの測定値を基準によって支払い義務が段階的に発生する。費用については、支払い義務が発生するつど、VANサービス事業者からユーザーに実費で請求される。

VANサービス事業を行う場合には、莫大な設備投資を要し、加えて現代社会の多様なニーズに応えたVANサービス事業を行っていくには各種ソフトを絶えず新規に開発していかなければならないし、また、安全性確保の要請からの保守・修繕費用も多額にのぼる。これを全てユーザーに負担させることは、既に多数の同種のVANサービス事業者が参入して価格・サービス競争にしのぎを削っている現状では不可能である。しかし、一方でいたずらにVANサービス事業者にだけ過大な負担を負わせるのも、VANサービス契約が継続的な性格をもった典型的なものであり、いったんユーザーがVANサービスの利用を始めればVANサービスの提供は簡単には止められなくなるという特質をもつものであるということを考えれば、得策ではない。それによってVANサービス事業者の経営基盤を危うくし、多数のユーザーに多大の損害を与えるという事態をまねきかねないからである。従って、特にVANサービスの料金については、安定した継続的なVANサービスの提供を可能にし、VANサービスの内容から適正なものであるという範囲で、健全な自由競争が行われていくというのが、現行電気通信事業法の下で第二種電気通信事業について自由参入を認めた立法者の理想であつたろう。ただ、これはあくまで理想で、VANサービス事業のもつ公共性、社会的役割を考えた場合、その料金設定を全くの自由競争の論理に委ねてしまうこと

が妥当かどうか、疑いなしとはしない。今後ますます多様な発展を上げていくであろうVANサービス事業に対して、しかるべき時期に繰り返し見直していくことが肝要であると思われる。

七 VANサービスの安全性の問題とは別に、データ自体の秘密の安全性の問題も今日では極めて重要である。VANサービスによって送達される情報には、財産的価値——それも他企業に秘密が漏れないという前提にたつて——のあるもの、或いは、個人のプライバシーに関するものなどがある。この問題は、コンピュータの性能およびコンピュータを操作する技術の発展段階において生ずる現在なお解決困難な事柄に関連している。例えば、第三者がVANサービスシステムに侵入してデータを不法に領取したり改ざんするというような事件が、現実度々起きているが、これもVANサービスシステムが既存の通信回線に接続されているという特性によるもので、第三者からの侵入に対して殆ど無防備の状態で、何ら有効な防衛策もとれないでいる。このあたりの問題については、これを犯罪として構成し対処する刑法、それによって生じた損害の賠償をカバーする民法、更には予防のための技術基準を設定し指導する行政法の交錯するところで、今後のコンピュータ技術の発展とにらみ合わせて総合的な立法措置がとられていくしかない。

ここで問題にする秘密保持の問題は、VANサービス事業者の秘密保持義務についてである。特に、一般第二種電気通信事業としてのVANサービスでは、特定の顧客のオーダーにより、VANサービス事業者がユーザーにとって機密性の極めて高いソフトを開発する。VANサービス事業者がその開発の過程で知り得たデータが、万一競争企業に漏洩すると、ユーザーは大変な損害を被ることになる。そこで、VANサービス契約の締結とは別に、秘密保持に関する契約が結ばれることも多くなってきた。VANサービス事業については、提供するVANサービスの内容が一番大事であるが、それと並んで顧客の秘密は極力保持するというVANサービス事業者の姿勢も重要である。開発担当従業員に対する監督責任、データの管理責任など内部的に複雑な問題を、これまた、法的

レベルで、民法、刑法、行政法などによる総合的な立法措置が図られていかなければならない。<sup>(14)</sup>

#### (四) ニューメディアによる通信

昭和六〇年の電気通信制度大改革に前後して、しばしば「ニューメディア」という言葉が世上用いられていた。これは、字義どおりには、新しい通信媒体ということであるが、その中には単なる通信（それまでの従来の電信・電話というイメージ）の枠を越えて大きな社会変革を可能にする未来型の新兵器への願望も含まれていた。事実、ここ一〇数年來の通信関連機器の発達は目覚ましいものがあり、とうていここで現在世の中で使用されているものの全てを紹介することはできない。ただ、本項の分析は、電気通信の新たな展開として、電気通信の態様に影響を与え変貌させていく可能性のある通信機器について、法律的観点からどのような問題をもっているのかという角度からだけ行われるものであることを、予めお断りしておく。

#### (a) ファクシミリ

一 ファクシミリとは、書画や図面を電子信号に変換して、通信回線もしくは電波によって伝達し、原図と相似な複写画面を通信先の端末に復元記録する通信方法のことである。もう少し詳しく送信と受信に分けて述べると、まず、送信については、書画や図面を電子信号に変換するとは、書画や図面を走査して画素に分解しこれを回線を通して伝送するわけである。現在のファクシミリで使われている高速機は殆ど固体走査方式が用いられており、これはIC技術を用いて微小なフォトダイオード・アレイを構成し、パルスによりスイッチング走査するものである。<sup>(15)</sup>一方、受信の方は、復調して得られた信号を走査によって再び書画や図面に再構成することが行われる。走査技術は右に述べた送信の走査技術と全く同じである。問題は、信号を書画や図面に再構成する記録技術である。これ



は、基本的には、記録媒体を電流、熱などにより発色させることによって行われるが、電流や熱以外に光りをあてたり、機械的な圧力を加えたり、磁気を使う方法も用いられている。

二 信号の伝送については、様々な方法が用いられている。<sup>(16)</sup>

#### ① アナログ信号の伝送

走査によって得られた信号は一般的にアナログ信号波形であるが、この信号を伝送する電話回線は伝送周波数帯域が三〇〇〜三、四〇〇ヘルツであるので、周波数を変調して伝送し、受信時に復調して信号を再生しなければならぬ。

#### ② デジタル信号の伝送

走査によって得られた信号で白と黒を主体としたものは、標本化、量子化することにより二値のデジタル信号に置換することができる。

#### ③ 冗長度抑圧符号化方式

標本化、量子化することにより二値のデジタル信号に置換されたものは、そのままデジタルデータ回線で送ることも可能であるが、信号はその統計的な性質から冗長度が多いため、これらの冗長度を抑圧して伝送ビット数を削減し、デジタルモデルを用いて伝送する方法も用いられている。

#### ④ デジタル伝送路

デジタル伝送路としては、現在DDXネットワークがある。以前はこれを利用するG4型の標準化が進んでいなかったが、昭和六〇年に、郵政省がG四型推奨通信方式を告示したこと、NTTのINS実験でデジタルファクシミリのモニタが行われたことから、次第に電気通信ネットワークがデジタル型回線に切り替わっており、デジタルファクシミリも普及してきた。これによれば、各種信号処理技術を駆使した高度のネット

ワーク機能を利用しうるとともに、端末側においてもデジタル技術を応用した多彩な機能が実現可能であるといわれている。

三 我国のファクシミリによる通信は、昭和四十六年の公衆電気通信法の改正によって電話回線を使用して行うことが可能になり、昭和四十八年には電電公社によって低速機（ファクス四〇）によるサービスも開始された。このサービスもその後、中速機（ファクス二〇）、高速機（ファクス一〇）と進歩し、昭和五年には公衆ファクスサービスも開始され、昭和五七年には、「ファクシミリ通信網サービスの利用契約に関わる技術的条件」を制定した。

一方、郵政省の方は、昭和五四年に「ファクシミリG二型装置推奨通信方式」を定める告示を出し、昭和五六年には「ファクシミリG三型装置推奨通信方式」を定める告示を、昭和六〇年には「ファクシミリG四型装置推奨通信方式」を定める告示を出した。

このようなファクシミリに対する状況の変化により、民間のファクシミリに対する需要は爆発的に増大し、現在我国の大企業はもとより中小企業も全てのものがファクシミリを利用して取引を行っているといっても過言ではない。更に、近年では、商社、メーカー、金融機関その他さまざまな業種の企業が、海外の支店、取引先とファクシミリによる通信を行うことが多くなっている。海外との通信は従来、テレックス等が中心に行われてきた分野であるが、ファクシミリの普及とその料金が格段に安くなってきたことで、文案・図面・書類等が一時に伝送でき、テレックスのようにいちいち通信文を作成する必要があるという利便性からファクシミリは海外との取引では既にテレックスにとって代わっている。

また、ファクシミリの普及は企業だけではなく、私人同士の通信にも手軽に使われている。これは、近年、電話回線に容易に接続できるような安価で高性能のファクシミリ端末が、いろいろなメーカーから（NTTも含めて）

競争的につきつきと発売されてきたという事情が大きく影響している。

また、行政庁にもファクシミリは浸透しており、今日多くの行政サービス、行政庁どうしの通信、その他種々の行政手続もファクシミリを使って行われることが多い。この点については、次章で触れる。

四 ファクシミリは、電話回線、専用回線、DDXネットワーク、ファクシミリ通信ネットワーク等に接続して用いられるので、第一種電気通信事業者が郵政大臣の認可を要する契約約款に基づく回線使用契約を結んだ上、郵政省令および第一種電気通信事業者が郵政大臣の認可を受けて定める技術的条件に適合する装置を接続しなければならないとされている。

(b) CATV（有線テレビジョン）

一 有線テレビジョン放送とは、公衆によって直接受信されることを目的とする有線電気通信の送信であって、有線ラジオ放送以外のものである。<sup>(17)</sup> 有線テレビジョン放送とは、要するに、伝送路として銅線の同軸ケーブルや光ファイバー・ケーブルを用い家庭と放送局を直接結ぶものである。そのため、アンテナにより電波を受信するより良質な画像となる。また、これらのケーブルでは一度に三〇チャンネルから六〇チャンネルの放送を送ることが可能である。

有線テレビジョン放送は、昭和三〇年に群馬県で我国で最初に実用化されたが、その後暫くは難視聴地域で一般放送の補助的手段として利用されているにすぎなかった。しかし、昭和四五年に財団法人東京ケーブルビジョンが設立され、翌四六年には郵政省の内にCCIS研究会が設置され、有線テレビジョン放送の有効利用についてや々と検討されるようになってきた。

有線テレビジョン放送については、このように最初是有線によるものであることから高品質の画像が受信でき

るという特性だけが重宝されていたわけだが、有線テレビジョン放送では先程も述べた多チャンネル性と、実はもう一つ双方向性という極めて重要な特性があり、これが近年になって有線テレビジョン放送が俄然注目を集めてきた要因となっているのである。多チャンネル性について言えば、昭和五〇年代後半になって普及してきた民間有線テレビジョン放送会社による一定地域での有線テレビジョン放送サービスで、ニュース、映画、地域コミュニティ番組など盛り沢山のプログラムを同時に送ることを可能にしたことが上げられる。現在では更に、これらの放送に加えて、データ放送、ファクシミリ放送などの新しい放送も実用化されている。

また、双方向性について言えば、AからBへの一方的な放送サービスだけではなく、BからAへの音声、画像、データ、ファクシミリ等の交換的通信サービスを可能にし、これが現代においては、新しい電気通信の可能性を開く切り札として期待されているものなのである。それをもう少し詳しく説明すると、多目的CATVのネットワークを基盤に据えた高度情報都市の構築構想である。我国ではこの方向で、昭和五二年に奈良県生駒ニュータウンで実験が開始され、五五年には東京都多摩ニュータウンで同じく実験が開始され、引き続き筑波学園都市での本格的な「CATVを使ったINS」計画の実験が行われたのである。そして、それを発展させたのが、郵政省のテレビピア計画であり、通産省のニューメディア・コミュニティ計画である。これらについては次款で詳しく述べる。

二 有線テレビジョン放送の技術的な問題について少し触れておくと、まず多チャンネル性については、都市型CATVの要請から多チャンネル化がいつそう要請され、伝送路の多チャンネルが図られ、従来二五〇メガヘルツ以下のものであったのが、五五〇メガヘルツまで開発されてきている。その場合、多チャンネル、多段階伝送時に問題となる中継増幅の歪率や雑音特性を改善するために、トランジスタを並列で使うパワーダブリング方式、フィードフォワード増幅方式等が採用された。更に将来にわたっては、飛躍的に伝送路の多チャンネル化を進める計画もたてられており、また衛星放送の再送信技術を開発しこれをCATVに利用する計画も進められ、より一層大量の

情報をCATVにより同時に伝達することが可能になってくるのである。

次に、双方向性については、有線テレビジョン放送では基本的に一本の同軸ケーブルによるツリー状ネットワークであるので、これを双方向型に改めるためには、伝送チャンネルを二つに分割し、上り回線と下り回線に分けて使用しなければならないが、下り回線では正規の受信者しか通信内容を解読できないような（有料放送権の保護、秘密保持のため）技術、上り回線では多数の端末からの流合雑音を除去する技術が必要であるが、現在では完全にクリアされている。

技術的な問題としてはもう一つ、無線を使つてのCATVである。地域型有線テレビジョン放送として出発したCATVを、多チャンネル、双方向という特性を広域にわたって展開するためには、無線、さらには衛星を使つてのCATVというのは必然的に迎える局面でもあった。郵政省が昭和五八年に行った「都市の大規模有線テレビジョン放送施設に関する開発調査研究」におけるマイクロ波伝送実験の結果、実用化の見通しがついたので、二三Gヘルツ帯の無線の利用が認められた。その後、昭和六〇年に、チャンネル数の拡大、利用範囲の拡大（①無線局の用途をCATV事業用全般に拡大、②双方向CATV、データ伝送に利用拡大、③番組取材用に利用拡大）等の改正も行われた。

三 有線テレビジョン放送に対する法規制は、基本的には有線電気通信法（昭和二八年）に始まる。しかし、実は我国ではそれ以前に、有線放送業務の運用の規正に関する法律（昭和二六年）というものが規制されていた。従つて、初期の有線テレビジョン放送は、設備面については有線電気通信法、業務面では有線放送業務の運用の規正に関する法律によつて規制されていたのである。その後我国においても着実な有線テレビジョン放送の発達をみ、これに対する法規制の見直しも行われ、昭和四七年に有線テレビジョン放送法がついに制定されたのである。

同法の内容としては、まず郵政大臣の許可制がとられていたことが上げられる（三条一項）。これは、施設設置に

ついで郵政大臣の許可を要するとされているわけだが、郵政大臣は、有線テレビジョン放送が地域密着性を有することから、予め関係都道府県の意見を聞くこととされている（四条二項）ほか、電気通信審議会に諮った上で許可、不許可の決定を下すこと（二六条の二第一項）とされている。

また、有線テレビジョン放送事業者の義務として、受信者の利益の保護および公益の保護の見地から、施設の提供（チャンネル・リース）義務（九条）、役務の料金に関する契約約款の届出義務（二五条）、役務の提供義務（二六条）、施設・業務の改善命令に従う義務（二四条一項、二項）、役務の料金の変更命令に従う義務（二四条三項）などがある。

また、郵政大臣は、有線テレビジョン放送事業者がこの法律の規定に違反したり、改善命令に従わないときは、許可を取消し（二五条一項）、もしくは、三月以内の期間を定めて業務停止命令を発することができる（二五条二項）としている。また、この業務停止命令に違反した者は、六月以下の懲役または二〇万円以下の罰金に処せられる（三四条）。

有線テレビジョン放送法については、その後、昭和六十一年に改正が行われ、有線テレビジョン放送事業者が再送信を行おうとするときは、一般の放送事業者の同意を得なければならないとされていたことについて、両者間で意見の不一致が生じた場合の措置として、郵政大臣が裁定するという内容に変更された。

CATVに対するこのような直接の法規制以外に周辺の法整備も行われた。まず、著作権法が昭和六十二年に改正され、有線テレビジョン放送事業者を放送事業者と同様に著作隣接権制度によって保護するとともに、有線テレビジョン放送を放送に準じた取り扱いが行われるようになった。

また、工場抵当法が昭和六〇年に改正され、有線テレビジョン放送施設に工場財団抵当の設定が認められ、CATVの振興が図られるようになった。

また、CATVの資金面で、郵政省は昭和五九年度から、日本開発銀行、北海道東北開発公庫、沖縄振興開発公庫を通じて、CATVの建設資金について、長期低利の財政投融资資金を利用できるようにした。

また、税制面でも、昭和六一年の税制改正で、双方向CATV用の設備が中小企業新技術体化投資促進税制の対象設備に加えられることとなった。

### （c） パソコン通信

一 パソコン通信とは、家庭用に普及しているパーソナル・コンピュータを電気通信回線に接続し、データ処理、リアルタイムの通信教育、電子メール通信等のサービスを行うものである。このような通信方法が可能になれば、正にパソコンの性能の向上によって、あらゆる情報交換の形態に対応することができ、二一世紀に向けての高度情報通信の鍵となることが約束されている。

パソコン通信は最も新しいニューメディアであり、昭和五九年になって初めて郵政省から、「パーソナル・コンピュータ通信装置推奨通信方式」(JUST-PC)が告示され、そして、昭和六〇年にNTTがようやくJUST-PCによる電子メールのサービスを開始した。このようにパソコン通信の普及が遅れたのは、パソコンがメーカーによってプロトコルが異なっているため、その間の通信が不可能であったという技術上の理由によるものであった。

二 このような技術上の問題を克服することを目指したものが、郵政省のJUST-PCであったわけで、今後のパソコン通信ではこれが主流となると思われるので、その内容について少し見ておこう。<sup>(19)</sup>

#### ④ 高速かつ高品質な通信

この通信方式は、四八〇〇ビット毎秒の伝送速度でエラーなく通信を行うことができる。この方式であれば、

通信回線上の雑音などによって、データの内容が変わってしまうことを防げる。

## ② 経済的に実現可能

家庭用に普及しているパソコンも、通信アダプタを備えることにより、この通信方式に準拠した通信を行うことができ、この通信アダプタも現在は低価格で購入できる。また、ファクシミリ端末等との相互通信性についても配慮してあることから、これら端末とのソフトやハードの共用が可能である。もちろん、通信回線としては、既存の電話回線を使用することが可能であるので、新たな回線設置の費用は不要である。

## ③ 簡単に利用可能

パソコンは、表示能力が優れており、豊富な入力装置が利用できることで誰でも容易に使いこなせる。また、この通信方式では、「通信プロトコル」と「通信を利用するための環境（通信用コマンド）」を分けて規定しているので、本来複雑で高度な技術を要するプロトコルについて何も考えずに利用できるよう、アプリケーションプログラムを開発できるインターフェースが用意されている。

## ④ 自動通信

この通信方式では、不特定多数から着信することが可能なように設計されている。またコンピューターをセッティングしておけば、情報が発生した時点で、特に発信操作をしなくとも自動的に発信がおこなわれるように設計されている。

## ⑤ 音声とデータの伝送

この通信方式では、文字情報や画像情報だけでなく、音声の信号も伝送できるようになっている。音声品質が低下したり、装置の価格が高くなることを防ぐために、この通信方式では、音声伝送チャンネルとデータ伝送チャンネルの切り替えによって行われている。



⑥将来性・拡張性

現在世界的に検討が進められているISDN (Integrated Service Digital Network / 総合サービスディジタルネットワーク) が実現されたときにも、現在のソフト等の資産が最大限活用できるように設計されている。

(d) 電子郵便

電子郵便については、現在、ファクシミリ型電子郵便とコンピューター発信型電子郵便の二種類がある。

一 ファクシミリ型電子郵便は、次のような手順で行われる。まず、差出人は、任意の用紙（最大B4判まで）に文書、図画、グラフ等を記入してポストに投函する。それが回収され郵便局に持ち込まれると、郵便局ではそれをファクシミリ送信機により宛先管轄郵便局に伝送し、その郵便局は受信した文書を電子郵便専用の配達封筒に納め、速達郵便の例により配達する。

電子郵便サービスは、昭和五六年から実験的に、東京、名古屋、大阪の間で行われ、その後、札幌、福岡まで拡大され、昭和五九年には全国にわたって本格的にサービスが行われるようになった。ここまでは、右に述べたような方式で行われていたが、昭和六一年からは、東京中央郵便局、横浜集中局、名古屋中央郵便局、大阪中央郵便局において、事前に登録した利用者のファクシミリ端末機（G3機）から直接引受を行うサービスも開始された。

電子郵便は、もちろん郵便の大幅なスピードアップを図るためのものであるが、現在のところ、午前中に引き受けた郵便については、当日中に配達されているようである。

二 コンピューター発信型電子郵便は、次のような手順で行われる。差出人が宛先や通信文を打ち込んだフロッピーを郵便局に持ち込むと、郵便局に設置されたコンピュータから通信回線で結ばれた取扱局のコンピュータでそれを読み取り直ちにプリントアウトされ、封入封かん機により自動的に封筒に封かんされ配達される。この方式

の長所は、差出人が自分でしていた郵便物の作成が省略でき一時に大量の郵便物の発送ができ、ダイレクトメールなどに多用されている。

コンピューター発信型電子郵便は、昭和六〇年から東京都日本橋郵便局および大阪中央郵便局で実験的にサービスが開始され、しだいに拡大されてきており、ファクシミリ型電子郵便サービスに次ぐものとして期待されている。

### (e) 衛星通信

一 衛星通信とは、赤道上の静止衛星を使って無線通信するものである。昭和三五年に世界初の通信衛星の打ち上げに成功したのをかわきりに、世界の宇宙開発技術は目覚ましいものがあり、昭和三九年には世界初の静止衛星（アメリカのシンコム3号）を利用して東京オリンピックの模様が世界中継された。我国では、昭和四三年に宇宙開発委員会が発足し、翌四四年には宇宙開発事業団も発足し、昭和五二年には、我国初の静止衛星である技術試験衛星Ⅱ型（ETS-Ⅱ、「きく2号」）が打ち上げに成功した（東経一三〇度）。その後、昭和五八年に通信衛星「さくら2号-a」（CS-2a）、「さくら2号-b」（CS-2b）が打ち上げに成功し、ついに我国も本格的な衛星通信時代を迎えることとなった。

その通信衛星CS-2を用いた衛星通信については、郵政省は次のような展望を示している。<sup>(20)</sup>すなわち、衛星通信は、地上災害の影響を受けにくいこと、地形等に左右されず遠距離広範囲の通信が可能であるという特性から、①災害時の通信を確保するための災害対策通信、②離島に対する通信品質の向上や通信需要に対処するための離島通信、③各種催物や事故現場等からの中継に対応するための臨時通信、などに利用するといふものである。

二 以上のような郵政省の方針に基づいて、現在さまざまな団体が衛星通信を行っており、その利用状況について少し概観しておこう。<sup>(21)</sup>

①NTT

災害時において、東京、大阪などの主要都市の総括局相互間の電話回線、重要専用回線及びテレビジョン中継回線等の救済手段として、また、被災地における重要通信回線として確保している。また、離島との通信回線として設定している。また、通信回線の二ルート化が困難な総括局と端局間の電話回線として確保している。更に、臨時電話、臨時テレビジョン中継の中継器として利用している。

衛星通信のシステムについては、総括局段位に設置する準ミリ波帯固定型地球局、本土と離島に設置するマイクロ波帯固定型地球局、任意の地点に移動して回線設定する車載型地球局、衛星通信回線の設定等を行う衛星通信統制局などにより行われている。

②警察庁

全国レベルでの広域的通信、災害対策用の通信として利用しており、地上系マイクロ波回線の未設置箇所の補助および地上系のバックアップとして用いられており、全国衛星通信ネットワークが構築されつつある。また、災害等の事故発生現場の現地対策本部から管轄警察本部、警察庁を結び、カラーテレビジョン、電話の伝送に用いられている。

全国衛星通信ネットワークの整備としては、昭和五八年に、中央局の警察庁に固定型地球局を、地方局の静岡に可搬型地球局の二局を整備し、昭和六一年には沖縄に固定型地球局が整備された。可搬型地球局には、可搬Aと可搬Bがあり、いずれも運搬および操作性を簡易にし、約二トンの総重量で、四トントラック、大型ヘリコプターによる輸送が可能である。今後は、可搬型地球局を漸次全管区警察局に配備することが計画されている。

③建設省

河川、ダム、道路、海岸保全施設の建設、維持管理のため、本省、各地方建設局、工事事務所の間に地上系マ

マイクロ波回線が設定されている。それ以外に、増加する情報伝送に対処するために、衛星通信を高速データ伝送回線に利用するほか、電話、ファクシミリ回線に利用する計画も着々と進められている。そのため、本省、各地方建設局に固定型地球局が整備されてきている。

#### ④ 消防庁

消防庁と地方公共団体が一体となって消防防災業務を遂行するため、建設省の地上系マイクロ波回線と設備共用を図り、都道府県の各一回線を利用して、電話、ファクシミリを切り替えて使用し、情報の収集にあたっているが、非常災害時における地上系回線のバックアップ、電話・ファクシミリの系統的運用などのために衛星通信を活用する計画も着々と進められている。昭和五十九年に消防本庁、静岡県および愛知県に固定型地球局を、六一年には千葉県、山梨県に同じく固定型地球局を設置した。

#### ⑤ JR

地上系マイクロ波回線を、本社と鉄道管理局間、各鉄道管理局間の電話回線、データ伝送回線などに使用してきたが、衛星通信の広域性、多チャンネル性、耐災害性に着目してこれを次のような用途に利用する計画が着々と進められている。

・新幹線地震検知システム 現在、東北・上越新幹線には、海岸地震検知システムが有線系によって設置されているが、これは、新幹線から一〇〇キロメートル離れた海岸で地震を検知し、地震波が沿線に到達する前に、変電所で架線の電源供給を断つことにより列車運行の安全を図るものである。それを、衛星通信回線による二重化によりシステムの信頼性の向上を図るものである。

・非常災害時の地上回線のバックアップ 基幹回線である地上系のマイクロ波の中継所などが、非常災害で使用出来なくなった場合に備えて、衛星回線を確保しておく。

## 第五節 新しい電気通信政策

### （一） テレトピア構想の理念と目標

本節の分析の対象となるテレトピア構想<sup>(2)</sup>とは、要するに、ニューメディアによる地域社会の発展を通じて、高度情報化社会への円滑な移行を推進するための先行的実用化を図る施策に外ならない。すなわち、テレトピア構想によれば、全国にいくつかの拠点を置き、それによって全国レベルのネットワーク化が図られることになるのである。更に、技術的には、この拠点となる都市には、未来型コミュニケーションモデル都市としてのニューメディアの実用的運用都市としての機能が与えられることになるのである。そして、それによって、中央で開発されるニューメディアの全国的普及が容易となり、また、モデル都市を中心にニューメディアの実験的運用が成された結果もモデル都市を通して要約され新たなニューメディアの開発に資するという利点、或いは、地域社会のメディアに対するニーズが、モデル都市を拠点とすることによって、その地域ごとに把握しやすいという利点が生じてくる。

ニューメディアによる地域社会の発展を通じた高度情報化社会への移行ということを、テレトピア構想の抽象的な究極目標とするならば、それを実現するための具体的・直接的目標としては、まず第一に、全国でいくつかの都市を指定し、そこに於いてモデル都市を構築することであり、第二に、モデル都市を拠点とする他地域へのニューメディアの波及や、ニューメディアの普及方策の明確化を通じてニューメディアの全国普及を促進することであった。

### （二） テレトピア構想と地域社会の発展

本構想の中心にあるものは、地域社会の情報機能の高度化ということであるが、地域における情報通信機能高度化計画については既にかなり存在しており、本構想でもいくつかが参考にされている。そこで、そのうち重要なものを次に見ておくことにしよう。<sup>(23)</sup>

#### ① テクノポート大阪計画

本計画の対象地域は大阪港である。

本計画の関係団体は大阪府および大阪市である。

本計画の概要は次のとおりである。

大阪港では「テクノポート大阪計画」と総称される、情報通信処理拠点と情報センターを核とした、情報交流拠点の形成が計画された。

「テクノポート大阪計画」の情報拠点は、ニューヨーク港のテレポートを先行事例としているが、日本でも情報通信システムが、近い将来、通信衛星と光ファイバネットワークシステムで全国および全世界的に構成されるものとの前提にたっている。通信衛星を結ぶ地上局群、その周辺の緑に囲まれたオフィス群を主施設とし、地上局とオフィス群、オフィス群と大阪都心を光ファイバ網で結ぶ。

主機能は第一に全国および全世界と結ぶ大容量通信回線網とその情報処理システムであり、これは地上局とオフィス群のコンピュータなどの端末施設を用いて構成される。第二は、都心と光ファイバで結ばれた都心至近地の情報処理用のオフィススペースの提供である、通信衛星による情報処理網のユーザーだけでなく、都心に多数のユーザー集積をもつ情報サービス業も大阪テレポートの利用者となる。

情報センターの複合的利用により、大阪港のトータルとしての情報センター化を図り、大阪港を情報のデパー

ト化しようとする計画である。

②千葉市ニューメディア都市構想

本計画の対象地域は、千葉市および千葉市東南部および幕張メッセ地区である。

本計画の関係団体は、千葉市、千葉県、住宅都市整備公団および地元経済界である。

本計画の概要は次のとおりである。

「千葉市ニューメディア都市構想」は次の三つの視点から、「ゆとりと活力ある都市」の実現を目指していた。第一は、新しい時代の流れに対応した都市自治の確立であり、市民主体の都市づくりの推進に寄与させること。第二は、開けゆく首都圏の東の一翼をになう地域中核都市、県都としての千葉市の役割に着目し、総合的、広域的な機能を発揮しうる自立都市の実現に寄与させること。第三は、若い八十万市民の暮らしと新しい地域づくりの展開に寄与させること。

このような千葉市固有の地域特性と都市課題に着目し、通信手段をはじめとする新たな技術革新が地域社会のなかに最も好ましい姿で定着し、すべての市民の幸せの実現によって花を開くことが期待されていた。

そのために、INS、CATVなどの高度情報通信技術を多角的に導入することにより、以下の三系列のニューメディア導入計画が推進されていた。

- (i) 千葉市高度総合行政情報システムの構築
- (ii) 千葉市東南部地域生活情報システムの構築
- (iii) 幕張メッセ地区地域INS構想

③筑波学園都市および周辺都市を含むテクノロジー構想

本計画の対象地域は、茨城県の筑波研究学園都市から千葉県成田の新東京国際空港に至る地域である。

本計画の関係団体は、建設省、国土庁他である。

本計画の概要は次のとおりである。

その内容は第一に先端技術産業や研究機関を中心とした新都市区域を設けることであり、筑波研究学園都市と新東京国際空港間の交通網を整備し、それぞれのもつ情報、研究開発機能を結びつけて、首都圏に新しい都市区域を開発しようというねらいであった。政治・経済・金融・行政など東京に集中されている首都機能の一部が分散され、東京にあまり依存しない自立的な地域の形成を目指すことにもなり、また防災の面からも首都機能の移転の効果が期待されていた。新都市ではできるだけ自然環境を生かしてエレクトロニクスやファインケミカル（精密化学）分野などの先端技術産業を誘致する。

また第二に、東関東は首都圏にとって重要な農業生産地帯であるために、農業関連ゾーンの形成にも力をいれる。また緑地を利用するのスポーツ、娯楽施設をつくることも計画していた。

第三に、この開発に当たっては、建設省が二一世紀までに約一兆円かけて完成させる「首都圏中央連絡道路」が柱になるが、民間の資金や技術もできるだけ活用し、そのために民間企業の投資の対象として魅力ある内容を計画に盛り込むようにしていた。

以上見てきたような計画に於いては、非常に狭い地域を対象とするものではあるが、その地域の中に一つの、あるいはいくつかの拠点を設定し、そこを情報の集中あるいは提供の中心とし、さらに、それと関連させて、ゾーン設定などの手法を用いるなどして、総合的な地域開発を図っているという点で、これらの計画が理念的にも手法的にも、本構想の手本となっていたことは明らかである。つまり、全国レベルの情報ネットワーク化およびそれと有



機的に結びついた地域に密着した情報通信システムは、各々の地域社会におけるコミュニティ・町づくりを促進させるという機能をも併せもつものであるということが、本構想の理念の基本的出発点となっていたのである。

ところで、現行法上、国土開発および地域開発については、次のような法律が存在している。すなわち、国土総合開発法は別格として、大都市圏の整備については、首都圏整備法<sup>(24)</sup>、近畿圏整備法<sup>(25)</sup>、中部圏開発整備法<sup>(26)</sup>が存在し、地方の振興については、新産業都市建設促進法<sup>(27)</sup>、工業整備特別地域整備促進法<sup>(28)</sup>、低開発地域工業開発促進法<sup>(29)</sup>、農村地域工業導入促進法<sup>(30)</sup>、工業再配置促進法<sup>(31)</sup>、離島振興法<sup>(32)</sup>、産炭地域振興法<sup>(33)</sup>、豪雪地域対策特別措置法<sup>(34)</sup>、山村振興法<sup>(35)</sup>、過疎地域振興特別措置法<sup>(36)</sup>が存在し、その外、新たな視点に基づくものとして、モデル定住圏計画策定要綱<sup>(37)</sup>、高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法）<sup>(38)</sup>が存在する。これらの法律に通じる基本理念としては、一応、次のように整理できる。すなわち、まず第一に、大都市圏の整備については、過密によって生ずる交通渋滞・公害などの様々な都市問題への対処と日本の政治・経済・文化の中心としての発展促進を図るというものであり、第二に、地域圏の振興としては、各地域圏ごとに国土の保全・資源の適正利用・定住のための条件整備を図るというものであり、第三に、地域産業の振興としては、地方に於ける就業機会を創出し国土利用の偏在を解消するため地方における産業の育成強化や、新規産業の導入を図るというものであり、第四に、特定地域の問題解消については、地理的・気候的などの自然条件や産炭地域・過疎地域など地域産業の極端な停滞から発生する様々な地域特有の問題の解消を図るというものである。このようなことが、諸々の現行法規を通じて窺い知ることができる現代の我国の地域開発行政に於ける問題点であり、基本目標であるといえよう。従って、このようなことがらを解決するものではない限り、地域開発に役立つ計画であるとは評価できないことになる。

そこで、次に本構想がこのような問題にどう対処しようとするものであるのか検討してみることにしよう。報告書に於けるニューメディアの地域社会への貢献についての説明は次のように要約できる。

第一に、ニューメディアの全国レベルでの貢献については、中枢管理機能が集積した大都市とそれ以外の地域とを結ぶネットワークが充実することで、大都市と地域の情報格差が是正され、その結果、大都市のもつ商業・文化・教育・サービスなどの諸機能を遠隔地からでも容易に利用可能にしたり、工場やオフィスの立地制約を緩和することによって、地方に於ける人口の定住化や産業の地方分散化が促進される可能性があり、また、これにより、国土資源の有効利用が促進されるほか、通信による人や物の移動の効率化などを通じて、国全体として省資源・省エネルギーが図られる、というものである。

第二に、ニューメディアの地域レベルでの貢献については、三つの局面から論じられている。

まず、個人の家庭生活局面では、各種在宅サービスや娯楽の充実による「豊かな生活の実現」、高度医療システムなどによる「学習・教育ニーズ多様化への対応」、ホームセキュリティシステムなどによる「防災・安全の確保」などが図られる、というものである。<sup>(39)</sup>

次に、地域経済局面では、地域情報ネットワークや大都市との高速回線の利用による「地域産業の振興」、VAN・ソフトウェア・CATVなどの「情報通信産業の発展」、気象・市況情報などを活用した「農業の近代化」などに寄与する、というものである。

更に、地域コミュニティおよび行政サービス局面では、地域内のコミュニケーションの充実による「地域コミュニティの形成」、行政情報システムなどによる「地方自治の自立化・効率化」、交通管制システムや物流情報ネットワークによる「交通の円滑化・効率化」などが推進される、というものである。

第三に、地域社会の国際化という面での貢献もあるとされている。すなわち、通信衛星により地方都市からも直接に国際通信を行うことが容易になり、国際的な商取引・情報交換や文化交流が促進されるという意味での「地方に於ける国際化」が一層進む可能性がある、というものである。

ここで示されている内容は、結局、情報ネットワークの中心に集中・整理された情報を提供することにより、地域開発を合理化し更に促進させるというものである。確かに、整理され体系づけられた適切な情報提供が右のような機能を有するものであることは否定できないであろう。しかし、ここで示されていることは、抽象的な究極目標であり、これらの目標が達成されるためには、それに対応するだけの機能をもった情報ネットワークの確立が、当然、前提となる。

### （三） モデル都市の指定

報告書の中でイメージされている、テレビピア構想を中核となす「モデル都市」は複合的イメージである。以下、その理念型と、そこに導入される具体的なニューメディア（インフラストラクチャー）《基盤》的役割を果たすニューメディア<sup>(40)</sup>と、そのインフラストラクチャーを活用して個別目的に合ったサービスを提供するアプリケーション<sup>(41)</sup>《応用》としてのニューメディア<sup>(41)</sup>に分けられる）を整理すると次のようになる。

#### ① コミュニティ・タウン型

双方向CATV（有線テレビジョン）やビデオテクスを利用した各種在宅サービスなど。

#### ② 福祉・医療型

在宅健康管理システム・地域医療システムなど。

#### ③ 研究学園型

CAI（センタ）に設けられたコンピュータとの会話式システム）システムや市民大学講座システムなど。

#### ④ 伝統・地域産業型

中小企業向け情報システム、共同受発注システムなど。

⑤ 先端産業

企業内多目的総合ネットワークシステム、科学技術計算システムなど。

⑥ 先進農業型

市況情報通知システム、農業技術情報システムなど。

⑦ 都市問題対策型

公害監視システム、交通管制システムなど。

⑧ 物流・商流型

インフォマーションシステム、流通情報システムなど。

⑨ 観光・レクリエーション型

リザーベーションシステム、公園管理システムなど。

⑩ 国際交流型

国際間多目的ネットワークシステム、テレビ会議システムなど。

⑪ 離島振興型

遠隔診断システム、自然災害予報サービスシステムなど。

モデル都市に指定された都市は、もちろん、右のような機能のいくつかを合わせもつことになるのである。次に、現実に本構想では、当初は以下の方向で指定が予定されていた。

- ① 指定地域の数は、全国で十地域程度とされている。
- ② 各指定地域の広さは、原則として単独市町村程度とし、政令都市に於いては、その一部地域とする。ただし地域の特性・事情などにより、隣接した市町村の連合などの形態も認める。
- ③ 全国にある地方電波監理局ごとに、ほぼ均等に配分する。
- ④ 地域実態調査の提出地域の中から選定する<sup>(43)</sup>。

つまり、本構想では、当初全国を十程度のブロックに分け、その中で、モデル都市としての条件を備えた都市（一つの市町村もしくは政令都市に於ける一行政区）を一つ選出するという方式が予定されていたのである。そして、その場合の指定基準については、根本的・抽象的には、「ニューメディアによる地域社会発展のモデルとしてふさわしいこと」、「ニューメディアの全国普及の拠点としてふさわしいこと」というものであるが、具体的な基準としては次のことが挙げられていた<sup>(43)</sup>。

- ① ニューメディア普及の基盤が備わっており、また普及上の拠点性が高い、ということであり、その場合、地域の情報通信基盤の充実度、社会的受容性の高さ、地理条件・計画の汎用性などモデル都市を核とした周辺への波及性、などが考量される。
- ② 地域に於ける構想・計画の総合性、地域適合性や独自性が高い、ということであり、その場合、地域の全体的発展方向と構想・計画との関わり、地域特性や地域ニーズへの適合、企画・創造力の豊かさなどが考量される。
- ③ ニューメディアの実需性が高い、ということであり、その場合、想定利用者数、利用頻度などからみた需要

量の見通しなどが考慮される。

④ 地域における構想・計画の実現可能性が高い、ということであり、その場合、推進体制の確立、財政措置の十分性などが考慮される。

⑤ ニューメディア導入による地域社会発展の可能性が高い、ということであり、その場合、福祉、医療、教育などの水準向上、地域文化の向上、企業誘致や地場産業育成、雇用機会の充実などが考量される。

⑥ 地域における他の施策や自主的プロジェクトなどとの結合効果が高い、ということであり、その場合、モデル定住圏やテクノポリスなどとの結合効果、地域の自主的な発展計画やプロジェクトなどとの結合効果などが考量される。

以上のような基準は、結局のところ、本構想の理念、目標に沿って、それを具体化したものであるが、重点は、ニューメディア導入することによる効果の面におかれている。すなわち、その地域社会発展——生活環境整備・地域産業振興など——に対して、直接・間接の効果が高いことが、モデル都市の指定にあたって一番重要なファクターとなっているのである。ニューメディアに対するニーズが高いかどうかという問題は当然この地域社会発展の効果の問題に関ってくる。また、もう一つのポイントとして、ニューメディアの通信基盤の問題があるが、これにしても、モデル都市を核とした周辺地域への波及という面が重視されており、やはり、ニューメディア導入による効果の問題としてとらえられていたのである。

(1) ネットワーク研究会「ネットワークサービスと契約実務①——VAN事業における契約約款の諸問題を中心として——」(内布光) NBL三六八号三一頁以下の解説による。

(2) 室町正美・米倉偉之「発注データ交換に関するVANシステム利用契約——契約作成上の留意事項」NBL三三三三号

九頁の解説による。

(3) 大野幸夫「ネットワークシステムをめぐる法的諸問題(1)——VANシステムを中心として」NBL三二〇号一七頁の解説による。

(4) ネットワーク研究会・前掲三四頁以下の解説による。

(5) ネットワーク研究会・前掲三七頁注(19)参照。

(6) 加入電話および加入電信の電気通信回線のこと、この回線の共同使用は特定通信回線と同じ条件で、他人使用はメッセージ交換がない場合にのみ認められていた。

(7) 特定個人間の専用線と同じ回線で、この回線の共同使用は、①一定の業務上の関係がありメッセージ交換がない場合、②コンピュータと端末の間で通信が終始する(いわゆる「行って帰って来い」方式)場合、③業務上相当な関係を有し公衆電気通信業務に支障を及ぼさないもので郵政大臣の認可を受けた場合、について認められ、他人使用は、コンピュータと端末の間で通信が終始する場合にのみ認められていた。

(8) 公衆電気通信法の一部改正の直接の契機となったものは、郵政大臣の諮問機関として設置された電気通信政策懇談会(芦原義重座長)の提言——「八〇年代の電気通信政策のあり方」(昭和五十六年八月二四日)——と第二次臨時行政調査会の答申——「行政改革に関する第二次答申(許可等の整理合理化)」(昭和五十七年二月一〇日)——であったが、それ以前にも経団連(昭和五十五年三月、同五十六年七月)等から利用制限について強い要望が出されていた。

(9) ネットワーク研究会「ネットワークサービスと契約実務②——VAN事業における契約約款の諸問題を中心として——」(内布光)NBL三七二一八頁。

(10) VANサービスの独占禁止法上の問題を論じたものとして、大野幸夫「ネットワークシステムをめぐる法的諸問題(3)——VANシステムを中心として」NBL三二四号三〇頁以下。

(11) 迂回路の設定という点では、通信衛星を使うことも考えられる。ただ、その前提には、衛星自体の大容量化と限りある電波をどのように配分すべきか、技術的問題が多く残されている。

(12) 郵政省は、昭和五十七年に既に安全性確保の基準として、九〇項目からなる「データ通信ネットワーク安全・信頼性基準」というものを出している。それを概観してみると、まず、ネットワーク総体に関する基準としては、代替ルートの設定、センタ間相互バックアップ、異常ふうそくに対する措置、ネットワークの担う業務等に関する縮退計画の作成、

ネットワーク全体に関する総合的維持管理について規定されている。

設備基準としては、回線設備、コンピュータの本体またはデータ交換設備等、電力、信頼性基準、耐震基準、防火措置、アクセス・コントロール等）が規定されている。

また、郵政省電気通信技術審議会は、昭和六十一年に「電気通信システムの安全・信頼性対策の在り方」について郵政大臣に答申し、あわせて「電気通信システムにおける安全・信頼性対策のガイドライン」を策定している。

(13) ネットワーク研究会「ネットワークサービスと契約実務③」——VAN事業における契約約款の諸問題を中心として

——(中西克己) NBL三七三三頁以下の解説によると、それぞれの内容は以下のとおりである。

「定額料金」——VANサービスでの定額料金として、サービス内容(サービス単位)ごとに契約加入時に生ずる「加入一時金」、「契約保証金」等がある。これらの料金は、主としてユーザーの端末機の接続に伴い新たに発生するVAN業者の費用増加に対応するものや、契約保証の担保として位置づけるものもある。ユーザーがVANサービスの申込みを行ない、VANサービスの承諾後に定額料金を支払われてはじめて所定のVANサービスを受けることができる。この料金については、その性格上ユーザーの都合により中途解約されても返却されないことになっている。

「従量制料金」——VANサービスの主たる対価を形成する料金項目で、サービス内容により料金の内訳は大きく異なる。この料金は、ネットワーク設備、ソフトウェアの開発、管理設備等の諸費用の増加分に依りてユーザーから徴収するもので、VAN業者の主たる財源となる。この料金は、「設備使用料金」と「回線使用料金」に区分され、前者は、VANサービス内容ごとに使用時間、使用容量、使用回数等従量に従課金していくもので、端末機器との接続、他のネットワークへの乗入れ等による「接続料金」、VAN業者のホストコンピュータのCPUの使用従量による料金および入出力作業に対する料金がある。その他、VANサービスにおいて必要不可欠である安全性・信頼性の維持のためのファイル、プロトコル、ユーザID等々の保管のための料金がある。次に、ネットワーク設備中で最大のウェイトを占める通信回線の使用料金があり、VAN業者が第一種電気通信業者から専用回線を譲り受け、VAN業者みずからの回線として使用する場合の料金で、回線容量により区分される。

「費用」——VANサービスを行うには、ホストコンピュータ、ノードプロセッサ、時分割多量化装置、通信制御装置、変復調装置、端末機器等を必要とし、これらの機器の調達・据付・保守・保険等々の費用分担を生ずる。本来、VAN業者として準備すべき機器と、ユーザー側で負担すべき機器があり、それらの負担方法によりVANサ



- ス料金の内訳は大きく変わる。
- (14) 郵政省の昭和五七年の「データ通信ネットワーク安全・信頼性基準」の中で、データの管理基準として、「通信の秘密保護及びデータ保護のための管理と保全の基準」というものが規定されている。
- (15) ファクシミリの走査手段としては、この外、機械走査方式と電子管走査方式がある。その内容については、例えば、郵政省監修・日本情報通信振興協会編「ニューメディア白書」昭和六二年版一〇八頁に詳しい。なお参照、同平成三年版五七頁以下。
- (16) 前掲「ニューメディア白書」昭和六二年版一〇九頁の解説による。
- (17) 有線テレビジョン放送法二条一項。
- (18) 前掲「ニューメディア白書」昭和六二年版二四頁以下の解説による。なお参照、同平成三年版一四二頁以下。
- (19) 前掲「ニューメディア白書」昭和六二年版八三頁以下の解説による。なお参照、同平成三年版四一頁以下。
- (20) 前掲「ニューメディア白書」昭和六二年版一八〇頁以下の解説による。なお参照、同平成三年版一六五頁以下。
- (21) 前掲「ニューメディア白書」昭和六二年版一八九頁以下の解説による。
- (22) 昭和五八年八月に、ニューメディアによる地域社会への円滑な移行を図るための総合的な施策として、郵政省により、「未来型コミュニケーションモデル都市構想(テレトピア構想)」が打ち出され、次いで同年十月に、本構想の中核をなす郵政大臣の私的懇談会として、「未来型コミュニケーションモデル都市構想懇談会」が組織された。そして、数次にわたる会合の結果、同懇談会によって中間報告書がまとめられ、昭和五九年四月に郵政大臣に提出されるに至った。その後、昭和六〇年に同計画の全容が同懇談会「テレトピア計画」として公開された。
- (23) 未来型コミュニケーションモデル都市構想懇談会Ⅱ編「テレトピア計画」として公開された。
- トピア計画」一三六頁(付属資料) 参照。
- (24) 対象地域は、首都圏である。
- 基本目標は、我国の政治・経済・文化などの中心としてふさわしい首都圏の建設とその秩序ある発展を図る、というものである。
- (25) 対象地域は、近畿圏である。
- 基本目標は、首都圏と並ぶ我国の経済・文化などの中心としてふさわしい近畿圏の建設とその秩序ある発展を図る、

というものである。

(26) 対象地域は、中部圏である。

基本目標は、我国の産業経済などにおいて重要な位置を占めるにふさわしい中部圏の建設とその均衡ある発展を図り、合わせて社会福祉の向上にも寄与する、というものである。

(27) 対象地域は次の地域である。

一、全国を九地方に区分し、人口および面積を勘案して配置する

二、過密地域は指定しない

三、輸送が便利である地域、または便利となる見込みのある地域

四、災害発生のおそれが少ない地域

五、工業用地（二〇〇〇ヘクタール以上）と住宅団地（三〇〇〇ヘクタール以上）が確保できる地域

六、将来計画の目標年次において、人口二〇万人以上、工業出荷額が三〇〇〇億円以上増加する可能性のある地域  
基本目標は、拠点開発を行うことにより、国土の均衡ある開発発展および国民経済の発達に資する、というものである。

(28) 対象地域は次のとおりである。

一、工業の立地条件が優れており、かつ工業が比較的開発され、投資効果も高いと認められる地域

二、鹿島、東駿河、東三河、播磨、備後および周南の六地区に関わる地域基本目標は(5)と同じである。

(29) 対象地域は次のとおりである。

一、低開発地域のうち、地区内の工業の開発を促進することにより、低開発地域における工業の開発を促進すると認められている地域

二、工業用地、工業用水、労働力の確保および輸送施設の整備が容易な地域

三、全国平均と比べ、第一次産業就業者が多いか、第二次産業従業者数が少ない地域  
基本目標は、低開発地域内の工業開発を促進することにより、低開発地域に於ける工業の開発を促進する、というものである。

(30) 対象地域は、法律に規定された農業振興地域、振興山村、または過疎地域のいずれかをその区域とする市町村であ

る。

基本目標は、農村地域へ工業を導入することにより、農業と工業の均衡ある発達、雇用構造の高度化を図る、というものである。

(31) 対象地域は次のとおりである。

- 一、移転促進地域とは、工業集積の著しく高い地域
- 二、誘導地域とは、工業集積が低く、人口増加割合が低い地域
- 三、特別誘導地域とは、誘導地域のうち特に工業集積の低い地域

基本目標は、工業の再配置により、国民経済の健全な発展、国土の均衡ある発展を図る、というものである。

(32) 対象地域は次のとおりである。

- 一、本土との最短航路距離が外海五キロメートル以上、内海一〇キロメートル以上
- 二、定期航路の寄航回数が一日おおむね三回以下
- 三、主要定期乗り合い自動車運行回数が一日おおむね三回以下

基本目標は、離島の後進性を除去するための基礎条件の改善や産業振興を実施して、島民の経済力を培養し、島民の生活の安定と福祉の向上を図る、というものである。

(33) 対象地域は、疲へいの著しい石炭産出地域およびこれに隣接する地域のうち、当該石炭産出地域における鉱工業などの振興と密接な関連を有する地域である。

基本目標は、新しい産業の導入・育成により、多角的な産業地域に変え、産炭地域における計画的発展を図る、というものである。

(34) 対象地域は、過去三〇年以上の累年平均積雪積算値が五〇〇〇センチメートル以上の豪雪地域を有する都道府県または市町村でその豪雪地域の割合により勘案される。

基本目標は、雪害の防除、その他産業などの基礎条件の改善を行うことにより、当該地域における産業の振興と民生の安定向上に寄与する、というものである。

(35) 対象地域は次のとおりである。

- 一、林野率が高い地域（〇・七五以上）で人口密度が一町歩当たり一・一六人未満の地域

二、施設の整備が十分でないため、経済力の培養、住民の福祉の向上が阻害されてきている地域

基本目標は、地域住民の所得の向上・生活環境の整備・地域格差の是正を図る、というものである。

(36) 対象地域は次のとおりである。

一、人口減少率が昭和五〇年国勢調査時における昭和三十五年人口減少率が二〇パーセント以上の地域

二、財政力指数が昭和五一年度から昭和五三年度における平均が〇・三七以下の地域

(37) 対象地域は次のとおりである。

一、定住圏整備を行うのにふさわしい圏域

二、都市と農村を一体にした圏域

三、都市化・工業化が相当程度推進している圏域

四、地方生活圈、広域市町村圏などの圏域と調整された圏域

基本目標は、地域の特性を活かしつつ、安定感のある安全な総合的居住環境をつくり上げて、新しい生活圈を確率する、というものである。

(38) 対象地域は次のとおりである。

一、自然的、経済的、社会的条件からみて一体性があり、面積が一三五ヘクタール以上である地域

二、高度技術開発企業または高度技術利用企業に成長する可能性ある企業が存在すること

三、工業用地・用水、住宅用地の確保が容易なこと

四、人口一五万以上の都市が存在すること

五、高度技術に関わる教育および研究を行う大学が存在すること

基本目標は、先端産業の立地を中心として、産・学・住を一体とした地域開発を行う、というものである。

(39) 一九八四年一月に実施されたアンケート調査「ぐらしと郵便局についての調査」(全国一〇〇〇名を対象とする)によれば、地域住民の六〇パーセント以上が、ニューメディアによる新しいサービスノ提供に対して、「非常に好ましい」もしくは「好ましい」との回答を寄せており、人々のニューメディアへの期待が高いことを示している。

(40) 双方向CATV(有線テレビジョン)、デジタル電話、デジタルファクシミリ、データ通信、VAN(付加価値通信網)、ビデオテキスト、VRS(画像応答システム)、衛生通信、移動通信、私設電気通信、放送などが考えられてい

る。

(41) 家庭面では、ホームショッピングシステム、ホームバンキングシステム、リザーブションシステム、団地総合管理システム、ホームインフォメーションシステムなどが考えられており、教育・文化面では、CAIシステム、市民大学講座システム、通信教育システムなどが考えられており、交通面では、交通管制システム、乗り合い車運行サービスシステム(バスロケーションシステム)、総合運行管理システム(車両位置表示管理システム)などが考えられており、福祉・医療面では、在宅健康管理システム、健康診断システム、地域医療システムなどが考えられており、行政面では、行政と住民のコミュニケーションシステム、市町村情報データベースシステム、在宅公共サービスシステムなどが考えられており、防犯・防災面では、自然災害予報サービスシステム、公害監視システム、ホームセキュリティサービスシステムなどが考えられており、企業面では、テレビ電話システム、テレビ会議システム、ファームバンキングシステム、マーケット総合情報システムなどが考えられており、農業面では、市況情報通知システム、農業技術情報システム、営農集団に於ける水資源の共同管理システムなどが考えられている。

(42) その後、指定を希望している四六都道府県、一〇〇地域に対して調査が行なわれた。調査項目は、総人口、世帯数、人口増加率、可住地人口密度、昼夜間人口率、第一次産業就業者比率、第二次産業就業者比率、第三次産業就業者比率、一人当たり国民所得、企業数などであった。その後、順次指定地域が追加され、平成三年三月現在、八七地域が指定地域となっている。参照、前掲「ニューメディア白書」平成三年版二五四頁以下。

(43) 未来型コミュニケーションモデル都市構想懇談会「テレトピア構想」七四頁以下。

## 第二章 電気通信の法律問題

### 第一節 電気通信行政の主体

#### (一) 郵政省の行う電気通信行政の範囲

我国における電気通信行政の根幹を最初に定めたものが、郵政省設置法であり、有線電気通信法であり、電波

法であったことは前章の冒頭に触れたとおりである。国家行政組織法上の行政権限において、電気通信行政を担当するのが郵政省であることは郵政省設置法に定められており、この国家方針は、昭和六〇年の電気通信制度の大改革でも動かず、今後も変更されることはないであろう。その「電気通信を規律し、及び監督すること」(郵政省設置法四条四六号)を行う郵政省の内部部局について見ておくと、通信政策局<sup>(1)</sup>、電気通信局<sup>(2)</sup>、放送行政局<sup>(3)</sup>の三局と大臣官房企画課等が電気通信行政を担当している。これは昭和五九年に内部組織が改まったもので、それまでの電波監理局、電気通信政策局国際協力課が統合整理され、新たな電気通信行政に対応するよう、電気通信の内容ごとに再分化されたものである。

通信政策局は、基本的な電気通信政策の方向を定め、総合的な電気通信政策の策定(有線、無線、宇宙通信全てにわたる)、電気通信の国際交流・協力の推進などを行う。

電気通信局は、NTT、KDDなど電気通信事業を行う団体の監督および育成・振興、放送関係以外の無線局の監督、周波数の監理など電波の監視などを行っている。

放送行政局は、放送関係の無線局の監督、放送ニューメディアの開発、CATVの育成・普及などを行っている。

二 郵政省の電気通信分野のこれまでの主要な課題は、第一章の最初でも触れたように、なんといっても全国の電話通信網の完備であった。これが既に達成された今日、数多くのニューメディアの出現、コンピューター技術の驚異的発達により数十年前には予想もつかなかった電気通信の新しい局面に直面し、郵政省としてもこれに対応していかなければなくなっているわけだが、このように永い年月をかけて整備してきた電話通信網が、実は今日なお郵政省が行う電気通信行政の基本的枠組みとなっていることに注意しなければならない。

それを示す一つの分かりやすい例として、いわゆる「VAN戦争」が上げられる。昭和五九年に表面化し、世間

でも何かと物議を醸したこの郵政省と通産省の間の管轄争いは、VANサービス事業のもつ二面性、ひいてはニューメディアによる新しい電気通信に対する監督行政の多元的可能性について示唆するものであったが、この問題については、既に塩野教授が詳細に分析されている。

VANサービス事業の具体的内容については前章で詳しく見たところであるが、それに対する監督権限を主張するそれぞれの省の言い分については、塩野教授は次のように要約されている。<sup>(5)</sup>

・郵政省 同省は、電気通信の規律に関する政策の企画、立案および推進に関すること、電気通信を規律し、および監督することを所掌事務とし（郵政省設置法四五条、四六条）、電気通信法制改革の主管省である。そして、この立場からVANが電気通信事業の一種であることに力点をおいて、通信としての特性に対応した一定の参入規制をおくことを主張する。

・通産省 同省は、我国の商鉱工業に関する基本的な政策および計画を立案すること（通産省設置法四条一項）という広い所掌事務をもつが、電気通信機械器具および電気通信用品等に関する事務、情報処理サービス業に関する事務をも所掌している（六五条、七四条）。そして、この立場から、民間活力を発揮させることの重要性が強調され、そのためには、民間企業の自由なコンピューター利用の確保、情報処理サービスの自由な活動基盤の確保が不可欠であるという認識のもとに、VANは実態上、情報処理サービスと密接不可分のサービスとして、外資を含めて、規制の必要性が強調されることとなる。

このように双方の言い分が対立して起こった紛争の行政法上の問題点について、塩野教授は、「郵政省と通産省の間におけるVANをめぐる紛争の対象は、これにつき、電気通信事業法上の参入規制をするかしないかであるが、その際の立論のわかれめの一つは、VANが他人の通信の媒介をするという点に着目するか、情報処理機能への付随性を重視するかにある。」と分析しておられる。<sup>(6)</sup> これをもう少し分かりやすく言うと、他人の情報をもそのま

まの形で通信回線を通して伝送するのは郵政省が管轄すべき電気通信の範疇で、他人の情報一旦伝送の途中で情報処理して別の形に加工した上で改めて伝送するというのは通産省が管轄すべき情報処理サービス業の範疇であるということである。

この紛争によって示されるところは、現代の電気通信のかんりの部分が、電話・電報といった伝来的な電気通信手段の枠を超えて、情報処理サービスとの複合形態をとっており、その情報処理の側面により大きなウェイトが既に置かれているということなのである。その意味では、高度に発達した情報社会においては通信回線そのものよりも、通信回線に接続されるコンピューター等の機器の性能によって、伝送される情報の質や量が左右されてくることは否定できない。

しかし、論者は目下のところ、電気通信と情報処理サービスの間の関係については次のように考えている。すなわちそれは、通信回線に付加価値として接続されるコンピューター等の機器は、それが接続されるまでは、機械器具等自体の性能について監督権限をもつ行政庁の監督に服すべきであるが、通信回線に接続されたのちは、電気通信システムの一部として郵政省の監督に服すべきである、というものである。これは、要するに、先程の、電話通信網が今日なお郵政省が行う電気通信行政の基本的枠組みとなっているという基本的認識によるものである。これまで本論で見てきたように、電気通信の多くの問題は、有線であれ無線であれインフラストラクチャーとしての通信回線、電波の利用可能性（割当）に関わっており、また、その通信回線等の安全性に関わっているのである。郵政省の行う行政目的は、これまでは「電気通信の量的充足の達成」であったのが、これからは「電気通信の質的向上／高度化」へ変わってきたとされている。<sup>(7)</sup> このスローガンの変遷の中にも、郵政省の電気通信行政が対象としてきた伝来的な電気通信手段の質が大きく変化したことがうかがわれる。従って、電気通信の規律に関する政策の企画、立案および推進に関すること、電気通信を規律し、および監督することとされる郵政省の権限は、およそ有線



であれ無線であれ空間的にA地点からB地点への情報の伝送が行われるものであれば、全てに及ぶものである。

このことは、他の省庁の電気通信を一つの手段とする、広域的な総合開発計画においてもしっかり確認されておかねばならない。前章でも見たように、既にさまざまな省庁が独自の国土開発構想を打ち出しており、その殆どのものを中心に手段としてニューメディアによる電気通信ネットワークが位置づけられている。これは現代の大規模な行政計画に共通して見られる特徴であるが、大きな行政目的実現のための手段として、常に複数の行政庁の管轄する事業が密接に有機的に関連して行われる。その際に、これらの事業を適切に管理し、効率的に全体目的の実現を図っていくためには、各省庁との間の連絡調整が非常に重要となってくる。その意味では、競合する多くの総合開発計画の中で占める電気通信政策の比重から、将来ますます郵政省の果たす役割は大きくなっていくように思われる。

三 その郵政省の有する電気通信事業に対する監督権限であるが、昭和六〇年の電気通信制度の大改革以来、大幅に縮小されたことは否定できない。もともと、この制度改革が電気通信分野に民間の活力を導入するために、民間企業の新規参入を広く認めようとしたものであるので、公衆電気通信法時代の多くの法規制が取り払われたのも当然である。

新電気通信事業法での新規参入について、第一種電気通信事業を許可制とし、特別第二種電気通信事業を登録制とし、一般第二種電気通信事業を届出制としたことについては、第一章で見たとおりである。同法のこのような枠組み自体、電気通信の基本的な形態を示すもので、インフラストラクチャーとしての通信回線の設置・運営と、それに接続して行われるニューメディアによる情報処理とデータの伝送という電気通信の二つの側面に分断することによって、正に異なった法規制を行うことを容易にしているのである。このような電気通信の枠組みを設定したこと、それから電気通信事業を民間ベースで殆どフリーに行わせ、公的な規制を行わないことが妥当かどうか

か、電気通信に対する基本的要請である公共性や安全性の確保といった見地から、近い将来見直しを図ることが必要であるという考えを論者は抱いている。従って、電気通信に対する国の監督権限をどの範囲に設定するかという問題については、これからの我國の電気通信の具体的展開をにらみながら、改めて論じさせていただきたい。ただ、ここでは一つだけ、料金政策の問題について触れておきたい。

従来、公衆電気通信法の下での電気通信利用料金については、電報・電話（加入、公衆電話とも）の料金は国会の議決を要し、その他の電気通信サービスの料金は郵政大臣の認可を要するとされていた。それが、現行電気通信事業法では、第一種電気通信事業の料金は郵政大臣の認可を要するが、特別第二種電気通信事業の料金は届出だけでよく、一般第二種電気通信事業の料金は全く自由に設定できることとなっている。

第一種電気通信事業の料金が認可制となっているのは、もちろん第一種電気通信事業者が国民に提供するサービス、第二種電気通信事業者に提供する通信回線の利用という極めて高い公共性に着目してのことであるが、電気通信事業法は一応、料金認可の基準を規定している。すなわち、同法三二条二項は、「料金が能率的な経営の下における適正な原価に照らし公正妥当なものであること」（一号）、「料金の額の算出方法が適正かつ明確に定められていること」（二号）、「特定の者に対して不当な差別的取扱いをするものでないこと」という三つの基準をたてている。更に、郵政省は、電気通信審議会の審議を経て昭和六十一年に「料金算定要領<sup>(8)</sup>」を定めた。

このように第一種電気通信事業については公共性に着目して認可制が採られているのに対して、第二種電気通信事業では殆ど料金面の規制が行われていないのは、昭和六〇年の制度改革の眼目が特にこの分野で競争原理に基づく電気通信の発達を遂げさせることにあったという理由によるわけで、その料金の自由化は正にその方針の端的な現れであったわけである。しかし、前章の「VAN」のところで触れたように、第二種電気通信事業も既に我国では第一種電気通信事業に匹敵するような規模で行われているものも多数存在し、第二種電気通信事業が公共性にお

いて第一種電気通信事業に劣るとは一概に言えなくなっており、料金政策においても、国民にとって適正な料金であるとともに、徒な自由競争によって第二種電気通信事業体の経営基盤を危うくするものにならないような監督措置を講じていくことも必要ではないかと考えている。なお、この問題についても、これからの我国の電気通信の具体的な展開をにらみながら、改めて論じさせていただきたい。

## （二） NTTの地位と役割

一 有線電気通信法によって我国の電気通信事業において独占的地位を占めてきた日本電信電話公社は、昭和六〇年の制度改革により日本電信電話株式会社（NTT）として他の民間企業と一応同レベルの自由競争の下に放り出されたわけだが、依然さまざまな面で他の通信事業者とは異なる優越的特徴を示している。

まず、法的な地位としては、いわゆる特殊法人として日本電信電話株式会社法により設立されたものであり、さまざまな面で国の監督を受け、取締役・監査役の選任（九条）、定款の変更（一〇条）、事業計画（一一条）について郵政大臣の認可を受けなければならないとされている外、財務諸表を郵政大臣に提出（一二条）し、郵政大臣が発する監督上必要な命令（一五条二項）に従わなければならない。NTTのような特殊法人の法的性格については、さまざまな見方があるが、国家の経済に対する介入の手法において、特許法制とは異なり、より主体的にこれに<sup>9</sup>関与するものであるとする見方が妥当であると思われる。

また、昭和六〇年にNTTとして一民間企業に移行した後も、依然我国の電気通信事業において圧倒的シェアをはこっている。NTTの昭和六一年度の経常収入は対前年度比五・一パーセント増の五兆三、九八四億円、経常支出は同四・六パーセント増の五兆四〇四億円で、経常利益は同一三・二パーセント増の三、五七九億円であった。<sup>10</sup>それが、昭和六三年度には、経常収入は対前年度同期比一・二パーセント増の二兆八、二二七億円、経常費用は同

二・五パーセント増の二兆六、五二一億円で、経常利益は同一四・六パーセント減の一、七〇六億円と前年度同期に比べて減少したが、平成元年度上期の経常収入は対前年度同期比一・三パーセント増の二兆八、五九八億円、経常費用は同〇・二パーセント増の二兆六、五六七億円で、経常利益は同一九・〇パーセント増の二、〇三一億円であった。<sup>(12)</sup>

一方、新規参入した他の長距離系第一種電気通信事業者の収入状況を見てみると、平成元年度の営業収入は、第二電電株式会社が九八九億四、三〇〇万円、日本テレコム株式会社が七七一億五、四〇〇万円、日本高速通信株式会社が二三八億八一〇〇万円で、三社を総計しても一、九九九億七、八〇〇万円で、まだNTTの割にも満たない有り様である。しかし、今までのところは、昭和六〇年の制度改革当初の目論見どおり新規参入事業者は順調に増え続けているようである。これらの事業者とNTTの間でどのような協調の下に我國の電気通信事業が展開していくのが最も望ましいのか、またその方向に誘導するために国（郵政省）がどのような監督・指導を行っていくべきかは、正にこれからの電気通信の展開を見守りつつ、適当な時期において繰り返し見直していかなければならない問題である。

二 その意味で、この度、政府レベルでNTTの在り方についての見直しが図られたことは注目値する。そもそも、日本電信電話公社が民営化されるにあたっては、中央会社といくつかの地方会社に分割して民営化するという意見も存していたが、結局、昭和六〇年の制度改革では同公社はNTT一社のまま民営化されることとなった。しかしその際に、政府は、日本電信電話公社の成立の日から五年以内に、この法律の施行の状況及びこの法律の施行後の諸事情の変化等を勘案して会社の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる旨が、日本電信電話公社法の附則二条に明記された。

この規定を受けて、郵政大臣は、NTTの在り方について電気通信審議会に諮問し、同審議会は二年間にわたる

審議ののち、平成二年三月に答申を行った<sup>(15)</sup>。政府はこれに基づいて、同年三月末に「日本電信電話公社法附則第二条に基づき講ずるべき措置」を決定した。その概要は以下のとおりである<sup>(16)</sup>。

① 事業部制の導入・徹底等については、平成二年九月に「長距離通信事業部、地域別事業部制の導入・徹底、収支状況の開示に関する基本的考え方」を発表した。

この基本的考え方においては、NTTに新たなおおむね県間通信を扱う複数の地域通信事業部を設け、事業部制は収益及び費用を原則直接把握する等徹底したものとすること、長距離通信事業部と長距離系新事業者との間においては、地域通信事業部との接続条件、取引条件等の関係を、合理的な理由がある場合を除き同一のものとすること、事業部制の導入・徹底は、遅くとも平成四年四月までに実施し、収支状況の開示は平成四年決算から行うこと等事業部制の導入・徹底等に関する基本的枠組みを明らかにしている。

② 移動体通信業務の分離については、平成三年二月に移動体通信業務の分離の基本的枠組みを発表した。

この基本的枠組みにおいては、自動車・携帯電話、無線呼出し等の移動体通信業務をNTTから分離することとし、平成四年六月の株主総会後速やかに全国を業務区域とする会社へ移行した上で、さらに一年程度後を目的に、中核となる会社とその子会社である地域会社へ移行すること等を明らかにしている。

③ 以上の外、情報流用の防止、デジタル化の前倒し等政府措置のその他項目についても、着実な推進を図っている。

④ また、電気通信審議会としても、政府措置の着実な推進を図るため、平成二年七月に「NTTの在り方に関する政府措置の推進のための特別部会」を設置し、各措置の推進状況についてフォローしている。

⑤ 政府措置は、全体で二十数項目と広範囲にわたっているが、いずれも我国の通信政策の根幹に関わるもので

あり、その実現いかんによっては国民、利用者へも大きな影響を与えるものである。

郵政省としては、政府措置の目的が、国民、利用者の利益の最大限の増進と我国の電気通信全体の均衡ある発展にあることを念頭に置きつつ、今後ともその着実な推進に努めていくこととしている。

三 NTTの分割化の主要な論点は、これまで、或いは将来にわたって参入してくる他の電気通信事業者、なかんずく第一種電気通信事業者との競争力の圧倒的な違いによるものである。何といても、NTTは電気通信の根幹的なインフラストラクチャーである電話回線の全国網を保有している。将来、通信回線の複数化を図っていくにしても、そのために要する設備投資は、一民間企業の資金力を遥かに超えるものである。あくまで電気通信の分野で自由競争の原理を貫き、NTT以外の電気通信事業者を保護育成しNTTと同じ土俵で戦わせる方向に向かうのか、或いは、NTTを分割していくつかのNTT分割体と他の電気通信事業者の競争力を均等化させる方向に向かうのか、或いは、これまでどうりNTTの優越的競争力を保持したままNTTを通して国策としての電気通信の公共性を確保する方向に向かうのかは、全くその国の歴史的イデオロギーに根ざした産業政策によって決定されるものである。もちろん、その場合には、その時点での電気通信とはその国においてどのようなものであるべきなのかという認識と、将来電気通信はどのような内容に発展していくのかという予測が前提となる。電気通信サービスについては、我国のみならず世界中で、十数年前には予測もつかなかったような目覚ましい発展を遂げている。そして今後も、科学技術の発達に伴い電気通信の内容はますます大きな変貌を遂げていくと思われる。その中で、電気通信を我国の産業の中核に据え、他の行政目的と整合させ、電気通信自体に要求される公共性を確保していくために、国がどのような形で関与していくかということは、実はNTTを今後どのように処遇していくかという問題と密接に関わっているのである。

## 第二節 電気通信と行政計画

### （一） 国土開発計画とニューメデア

一 昭和六二年六月三〇日に閣議決定された第四次全国総合開発計画（四全総）では、「多極分散型国土」の形成を基本目標とし、その実現を図るための重要な要素として情報化の進展を上げていた。

多極分散型国土とは、「国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口の集中や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく、地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流する」というものである。<sup>(17)</sup>そして、それを実現する基本的方針として、「国内、国際間の人流、物流、情報流の円滑化のための基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進」<sup>(18)</sup>し、「諸機能の地方分散や地域の発展を促す戦略的、先行的基盤の一つとして、高度な情報・通信体系を整備していく必要がある。これらの整備に当たっては、自由で公正な競争条件の下で、民間部門の創意と工夫によって進めることを基本とし、公的部門と民間部門の適切な役割分担により、民間活力の適切な支援・誘導を図る」<sup>(19)</sup>ことが掲げられている。その具体的な施策とされているのが、「全国土を、任意の地域相互間で様々な情報に自由にアクセスし、自由なコミュニケーションを可能とする圏域——ランダムアクセス情報圏——とする。このため、様々な情報・通信メディアやシステム、情報・通信拠点の全国的な普及・展開を促すとともに、人々が情報を入手するあるいは伝達する際の情報・通信コストの総合的な低廉化を促す」というランダムアクセス情報圏の構想である。<sup>(20)</sup>

二 情報・通信を全国総合開発計画の中に位置づけるのは、四全総が最初ではない。

昭和三十七年に策定された第一次全国総合開発計画（全総）では、やはり大都市への過密解消のため、「地域間の均衡ある発展」が基本目標とされ、「拠点開発構想」が具体的な開発手法として上げられたが、電気通信については

「電話の自動化、通信の即時化を強力に推進する」とされていただけであった。

昭和四四年に策定された新全国総合開発計画（新全総）では、情報化社会の必要性が強調され、開発手法として通信ネットワークと高速鉄道網による「新ネットワーク」の建設が上げられた。

昭和五二年に策定された第三次全国総合開発計画（三全総）では、「定住構想」が基本目標とされ、地域振興を推進するためのコミュニティ・メディアとして具体的にCATV等のニューメディアの役割が強調された。

三全総に前後して、奈良県や東京都多摩市で双方向CATV実験が行われたことは前章でも触れたが、ちょうどこの頃から我国は本格的なニューメディア時代に突入したのである。そして、またこの時期は、各省庁がニューメディアを武器とする様々な地域開発構想を競って発表した頃でもあった。

前章で見た郵政省のテレトピア構想以外にも、主なもので次のようなものがある。

通産省が打ち出した「テクノポリス構想」は、産業、学術、住空間が有機的に結合された街づくりを目指すもので、INS等を主要メディアとするものである。これは、通産省だけではなく、国土庁、建設省、農林水産省との共同管轄で行われるものであり、高度技術工業集積地域開発促進法に基づき、各都道府県が策定した開発計画を、通産大臣、国土庁長官、建設大臣、農林水産大臣が承認するという手続になっている。

通産省はもう一つ、単独で「ニューメディアコミュニティ構想」なるものを打ち出している。これは、テレトピア計画と同じくモデル都市を指定することにより、産業情報システム系、社会情報システム系、コミュニティ情報システム系とそれぞれの産業、社会、生活分野に応じた情報システムを構築することにより、実用システムの開発・普及を図り、地域社会の情報化を推進しようとするもので、INS、双方向CATV等を主要メディアとするものである。

建設省は、個々の建設・開発計画でニューメディアを重要な手段として用いることが多い。光ファイバーを、「情



報ハイウェー構想」で、CATVを「CAB(ミニ共同溝)システム」、「地域情報通信サービスシステム」、「光が丘パークタウン構想」、「厚木森の里ニュータウン構想」で主要なニューメディアとしている。

建設省は、それ以外にも独自の地域開発構想を二つたてており、その中でもニューメディアは中心的な地位を占めている。

「新都市拠点整備事業」は、都市中心部に位置する鉄道操車場跡地等の国公有地等を活用し、各都市の特性を最大限に尊重しつつ、官民が一体となってゆとりとうるおいのある都市環境を整備することを目指すもので、ニューメディアによる情報機能を整備することは、高度な都市機能を達成していく上で不可欠であるとされている。

「インテリジェントシティ構想」は、都市におけるサービスの高度化、都市施設の運営の効率化と、都市における情報機能の強化、快適な都市生活の実現等を目指すもので、そのために、高度情報通信基盤施設・システムの整備を街づくりと一体として計画的総合的に推進することが適切であると認められる市町村の区域を、インテリジェント・シティとして指定するものである。

その他の省庁も、それぞれ管掌する事項にニューメディアを組み合わせている。例えば、運輸省は、VANサービスを使って、「貨物流通VAN計画」、「マリノ・ポリス構想」をたて、国土庁は、建設省、郵政省、地方自治体とともに、INSやCATVを使った「関西学術文化研究都市構想」をたて、厚生省は、データ通信やキャプテン、VRSなどを使う医療情報システム、セルフ・ケア支援システムを検討し、文部省は、教育へのニューメディアの導入を検討している。

## (二) 計画の遂行と整合性

一 右に見た各省庁の打ち出した諸々の地域開発構想は、新全総、三全総、四全総で示された高度情報通信基盤を

構築することによって地域社会の充実・発展を図るという我国の基本的方向をそのまま継承するものである。これは、近年我国が抱える多くの社会問題が東京への一極集中、ひいては地方との全ゆる面での較差に起因しているという共通の認識によるものであり、また、それを解決するための最も緊急の課題は情報較差の是正であるという、これまた共通した認識によるものでもある。

しかし、現実には、ますます東京への一極集中は進み、地方との産業、文化、教育などでの較差は以前にも増して大きくなってきている。もとより、手段としての電気通信は中立的なものである、その利用の仕方により、中央への集中をより加速することも、逆に分散化の方向へ向かわせることもある。民間レベルでは一般的に、より情報・電気通信基盤のしっかりした地域に更に情報・電気通信関連の投資が行われる傾向があり、更に情報較差に拍車がかけられる。このような民間の全体の流れに逆行するところに国の地域開発計画は向かっているわけで、地方の情報・電気通信基盤を整備し、民間の意識を変革し、地方に情報・電気通信関連の投資を行わせるように誘導していくには、今後も相当の資本投下をしなければならないであろう。

それでは、先程検討した各省庁の地域開発計画で、どのような支援措置がとられているか見てみよう。

・郵政省の「テレトピア計画」と通産省の「ニューメディアコミュニティ構想」では、構想推進法人に対する基盤技術研究促進センターの出資が行われている。

・通産省を中核とする「テクノポリス構想」では、税制上の優遇措置がとられている外、日本開発銀行および北海道東北開発公庫による融資も行われている。

・建設省の「新都市拠点整備事業」では、整備事業費補助金として鉄道施設の移転除去費の二分の一、計画策定費の三分の一、その他の三分の一が支給される外、日本開発銀行および北海道東北開発公庫による融資も行われている。

・同省の「インテリジェントシティ構想」では、計画策定費が補助される外、日本開発銀行の融資も行われている。

その外、特に地域の情報・電気通信基盤整備のために新たに立法措置がとられたものとして、昭和六十一年の「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法案」（民法法）がある。これは、昭和六十一年度の税制改革において、内需拡大のため民間活力導入促進税制が認められたことによるものである。

民法法の目的とするところは、最近における経済的環境の変化に対処して、経済社会の基盤の充実に資する特定施設の整備を民間事業者の能力を活用して促進するための措置を講ずることにより、国民経済および地域社会の健全な発展を図り、あわせて国際経済交流等の促進に寄与する（一条）、というものである。ひらたく言うと、税制優遇措置等を講ずることにより、施設整備への民間の資本・経営能力を導入する呼び水とすることなのである。

民法法の仕組みは、まず、主務大臣が同法二条一項に掲げる特定施設（工業技術のうち通産省の所掌に係わるものの、電気通信および放送業のうち郵政省の所掌に係わるもの等）ごとに、その整備の基本となる基本方針を策定し公表する（三条）。それを受けて、特定設備の事業を行おうとする者は、整備計画を作成し、郵政大臣の認定を受けることができる（四条）。事業者が認定を受けると、次のような優遇措置をうける。①新たに取得し、または建設した建物等につき、租税特別措置法により特別償却することができる（一条一項）、②取得した特定施設、またはその敷地につき、地方税法で定めるところにより、不動産取得税、固定資産税、特別土地保有税または事業所税について、必要な措置が講じられる（二〇条二項）、③国および地方公共団体は事業実施のため必要な資金の確保、またはその融通の斡旋に努める（二一条）、④国または地方公共団体は、認定事業者に対して、技術的な指導および助言を行う（二三条）。

この民法法三条に従って、郵政大臣が示した基本方針の一つとして、「テレコムプラザ構想」<sup>(26)</sup>がある。

二 四全総に前後して、各省庁が打ち出したニューメディアを基軸とする地域開発構想は、全く同じ方向に向かうものであるが、それらは各省庁の独自の観点から競合的にたてられたものであり、国はそれぞれに対して多大の支援措置を講じている。もちろん、東京への一極集中を廃し地方の振興を図ることも、ニューメディアによる新しい電気通信の展開を通じて地域の産業、教育、文化、福祉等の向上を図るというのは国是であり、それとこれらの構想は全く整合的である。ただ、これらの構想を並べてみると、いくつかの問題点が浮かび上がってくる。

一つは、指定地域などにおいて、かなり重複するものがあるということである。例えば、郵政省のテレピア計画では、山口市・防府市・小郡町をコミュニティ・タウン型Ⅱ先端産業型Ⅱ物流・商流型Ⅱ福祉・医療型Ⅱ国際交流型の指定地域とし、商店・タウンネットワークシステム、産業情報ネットワークシステム等を整備するとしているのに対し、通産省のニューメディアコミュニティ構想では、同じく山口市・防府市・小郡町を応用発展地域に指定し、共同利用型流通情報センターを設置し、商品別、企業別、地域別の統計・管理データ等のデータベースサービス、経理、在庫管理等の共同事務処理サービスシステム等を整備するとされており、同じ地域で同種の情報・電気通信基盤整備計画が別々の計画の下でぶつかり合って遂行されようとしている。

またもう一つは、各省庁の地域開発構想では、ニューメディアによる情報・電気通信基盤整備が地域振興の主要な手段として位置づけられているが、ニューメディアによる高度情報通信のようなものは、非常に高度の電気通信技術と知識を要求し、これに対する運営・管理・監督がどのように行われていくのかという問題である。各省庁の打ち出している地域開発構想は、いってみれば、たて割り行政的にたてられたものであり、共通して置かれているニューメディアによる情報・電気通信基盤整備も横糸として各構想を通して一本横に連絡して張られているのではなく、それぞれの構想の中に分断してはめ込まれているにすぎない。これは、現代のように高度に科学技術の発達

した社会における行政にしばしば見られる現象であるが、本来それぞれの省庁が管轄すべき事項が、ある大きな行政目的の達成のために、複合・総合的に、同時に手段として要求されることがある。各省庁の打ち出している地域開発構想をよく見てみると、ニューメディアによる情報・電気通信基盤整備はそれ自体が目的ではなく、地域の産業、文化、教育、福祉といった別の行政目的のための手段にすぎない。行政計画については、行政法学では一般に、目的設定性と手段総合性が重要な指標であるとされているが、このような大掛かりで高度の科学技術を前提とした計画では、特に手段の総合的調整が必要となってくる。特に、電気通信では、通信回線の優先的使用、電波の割当など技術的に調整されなければならない問題が数多くある。その意味では、たて割り行政的な計画ではなく、インター官庁的な計画策定と遂行が必要となってくるであろう。

また、このことは先程の第一の問題にも共通するわけで、同じ目的に向かう競争する同種の計画を、総合的・体系的に整理し、無用な重複を避け国全体として効率的な一体的な計画の運用が図られなければならない。同じく、行政法学では、行政計画の機能として、利害調整、総合調整、更には予算要求を根拠づけることがあると説かれている<sup>(28)</sup>。特に、ニューメディアによる情報・電気通信基盤の整備は、多額の予算措置を伴うものでもあり、その意味で、より整合的・体系的に行政目的の優先順位に照らして、むだなく効率的に進めていかなければならないと思われるのである。

### （三） 地方公共団体の役割

一 これまでの本論の考察は、昭和六〇年の国家レベルの電気通信制度の大改革に前後する、国家レベルの電気通信の展開を対象としてきた。しかし、地域社会において住民とより接点が多く、直接的な社会、文化、教育、福祉、行政サービスを提供しているのは、地方公共団体である。したがって、地域社会における電気通信の展開を見

ていく上では、やはり地方公共団体の果たす役割についても触れなければならないであろう。

二 電気通信については、明治以来一貫して国家の独占事業とされてきた。そのことは、郵政省設置法、有線電気通信法、電波法のみならず、現行地方自治法二条一〇項三号で、国の運輸、通信に関する事務は、普通地方公共団体は処理することができないと明記されているとおりである。従って、地方公共団体が直接電気通信について管理・監督することはないが、電気通信を手段とする地域開発や行政サービスを行うことは可能であるし、既にさまざまな形で現実に行っている。

国の省庁の打ち出した地域開発構想との関連で、地方公共団体が重要な役割を果たしているものもある。例えば、通産省のニューメディアコミュニティ構想では、指定された地域の市町村、都道府県、商工会議所、各種協同組合、地元経済団体等が殆どの場合、推進団体となっている。こういう手法は、地域の産業振興を目的とする国の行政計画では多く見られるもので、地域の実情に即した具体的方策を逐次講じていく上では、効率的なやり方であると思われる。ただ、この場合問題なのは、各地方公共団体に主体的にやらせていくのであれば、どうしても、電気通信に対する技術、知識で較差がつき、地方公共団体によっては国が期待する目標水準まで達しないところが出てくる。それを防ぐためにも、やはり、適切な国（郵政省）の助言、指導が同時に行われていかなければならないであろう。

地方公共団体が果たす情報・電気通信面での役割は、右に見たような情報・電気通信基盤整備といったハード面よりも、もっと地道な日常的サービスといったソフト面にあるように思われる。それは、地方公共団体自らの情報化である。

統計によれば、昭和六二年時点で既に九八パーセント以上の地方公共団体がコンピュータを導入し、それを用いて行政事務処理をおこなっている。<sup>29</sup>そして、更にこれを通信回線に接続しオンライン・システムとしているもの

は、現在半数以上にのぼっている。こうしたニューメディアによる電気通信を通じた行政サービスは、特に地方公共団体と住民の間で今後ますます重要になってくるであろう。

三 しかし、地方公共団体が独自に地域情報サービスを行う場合には、地方公共団体に固有の制約からいくつかの問題点も指摘されている。<sup>(30)</sup>それは、地域情報サービスは、住民の生活圏を単位としておこなわれるべきであるが、地方公共団体の場合には、データベースも行政区域という枠に制約されやすいということ、地方公共団体の伝える情報が行政情報に限定されやすいということ、地方公共団体が行う地域情報サービスは行政サービスの一環として位置づけられているため、費用対効果という観念が看過されやすいということなどである。

### 第三節 行政と電気通信

本稿は、昭和六〇年の電気通信制度の法改正とその後の我国における電気通信の展開の具体的内容を探ることを主な内容とするものであるが、論者が行政法学に携わる者であることから、最後に行政庁が行う事務、手続に電気通信の発展がどのように影響してきているか触れさせていただきたい。なお、この問題は本来独立して扱われるべき問題であるので、また別の機会に別稿で論ずるとして、ここでは若干の問題提起をするだけであることを、予めお断りしておく。

一 行政庁がコンピューター等を使用し始めたのは、一般行政事務の省力化、迅速化が主たる狙いであった。その限りでは、従来の個別窓口の行政スタイルに何ら変革をもたらすものではなかった。それが変わってきたのは、行政情報のデータベース化とオンラインシステムの確立である。これは、二つの面で行政に大きな変革をもたらした。一つは、行政庁相互の間での行政情報の融通である。とかくたて割り行政と非難の強かった国や地方公共団体の行政庁で、互いに自分の持つ行政情報を整理してストックし、通信回線を通じて即時に端末で他の行政庁から必

要な行政情報を引き出すことができるシステムが確立され<sup>(31)</sup>ると、行政効率的に図りしれない効果があり、たて割り行政の弊害もなし崩し的に解消されていくであろう。

行政情報のデータベース化とオンラインシステムの確立による変革のもう一つの面は、国民と行政庁間の手続の簡易化、或いは、国民の行政情報へのアクセスが容易になったということである。国民と行政の関わりにおいて、これまでとかく非難の対象となつたのは申請等に要求される書類の様式の複雑性と行政庁の窓口への提出の煩瑣性であつた。これが、ファクシミリ<sup>(32)</sup>、データ通信等の広汎な普及に伴い、国や地方公共団体の行政庁でこれから先、これらの電気通信手段による申請、住民記録システム、印鑑登録システムに移行していくことが予想される。そうすると、当然のことながら、それに対応した法制度の整備も要求されてくる<sup>(33)</sup>。また、その場合もう一つ重要なのは、国や地方公共団体の行政庁が独自におこなっている情報処理システムの統一を図ることも急務となる。せっかく開発したシステムも、規格が異なるというのであれば接続できないことになる。それに関連して、そのシステム規格に合わせた申請・届出書の様式も考慮されていかなければならないであろう。

二 また、行政情報のデータベース化は行政庁内部でも、重要な意味をもつ。例えば、栃木県では、行政の各部門の持つデータを統計データベースとして一元化しており、川崎市では、各種の地区情報を一元化し高度なデータ加工を可能とし、広島市では、住民台帳を基本とした住民情報をデータベース化し管理の合理化が図られて<sup>(34)</sup>いる。

行政庁内部のオンライン総合ネットワークのモデルとして、現在高い評価を受けているのは、東京都中野区である<sup>(35)</sup>。その概要は、次のとおりである<sup>(36)</sup>。

中野区では、平成七年までに次の計画を実現するとしている。①オンラインシステムによる情報処理、②住民・地域・内部管理情報などの情報検索システムの拡充、③教育情報処理、福祉・保健・衛生情報処理、広報情報処理、地域生活情報管理、防災情報管理など住民、地域に関する情報処理・管理システムの開発、④政策支援情報管



理システムの開発、——である。

三 地方公共団体レベルでの行政サービスに対しては、これから特に電気通信の活用が期待されている。広報サービスはもとより、情報公開、各種証明書の家庭への伝送などが考えられるが、その場合問題になるのがやはり、プライバシー保護の問題である。これについては、地方公共団体のレベルでの情報公開条例の例を見るまでもなく、我国、諸外国<sup>(37)</sup>でも緊急の研究課題である。これも、一つには法制度をどうするかという問題でもあるが、他方、それを行う機械器具ないし電気通信の技術、性能の問題でもある。これについては、今後の電気通信の発達をにらみつつ繰り返し検討されていかなければならないと思われる。

(1) 通信政策局は、次のような課に分かれ、カッコ内に略述するような業務を担当している。郵政省通信行政問題研究会編「電気通信行政87」一七頁以下の解説による。

・総務課(総合調整、周知、要員、訓練、電気通信研修所、予算、会計事務)

・政策課(電気通信の規律に関する基本的・総合的政策)

・技術開発企画課(基本的・総合的技術政策、CCITT、CCIR、技術審議会、電波研究所)

・情報管理課(電気通信統計、電気通信事業調査、情報の分析・提供、コンピュータの利用)

・宇宙通信企画課(宇宙に係る電波の規律に関する政策、通信・放送衛星機構)

・宇宙通信開発課(宇宙に係る電波の利用に関する研究調査、宇宙開発事業団)

・国際企画課(国際関係事務、国際的取決め、ITU等との連絡)

・国際協力課(国際協力の企画・実施、国際協力事務の取りまとめ)

(2) 電気通信局については、総合調整・不服申立て・周知・統計・要員・訓練・予算に関する事務を担当する総務課以外を、電気通信事業部と電波部で大きく統括しており、各課はカッコ内に略述するような業務を担当している。郵政省通信行政問題研究会編・前掲一七頁以下の解説による。

・電気通信事業部監理課(有線法・電気通信事業法の施行、NTT、KDD関係)

- ・同業務課(電気通信事業法・有線放送電話に関する法律の施行、電気通信業務の規律・監督)
- ・同データ通信課(有線法・電気通信事業法のデータ通信関連部分)
- ・同電気通信技術システム課(有線法、電気通信事業法の技術的事項、電気通信主任技術者、工事担当者)
- ・電波部周波数課(周波数の割当て・調整、周波数表、IFRB、技術基準の設定に関する調整)
- ・同航空海上課(航空、海上、漁業関係無線局の普及・免許・監督)
- ・同基幹通信課(基幹通信に関する無線局の普及・免許・監督)
- ・移動通信課(移動通信に関する無線局の普及・免許・監督)
- ・監視監理課(電波の監視、不法無線局の探査・処分、型式検定、機器関係事務)
- 放送行政局は、次のような課に分かれ、カッコ内に略述するような業務を担当している。郵政省通信行政問題研究会編・前掲一八頁の解説による。
- ・総務課(総合調整・不服申立て・周知・統計・放送事情調査・要員・訓練・予算)
- ・企画課(放送制度、置局計画、放送の発達・普及に関する事務)
- ・業務課(放送局の免許・監督、NHK、放送大学学園)
- ・技術課(放送局の免許・監督に係る技術的事項、技術基準、雑音の調査・除去)
- ・有線放送課(有線放送制度、有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律・有線テレビジョン放送法の施行、有線放送関係無線局の免許・監督)
- (4) その時の事情は、例えば、週間読売昭和五九年五月一三日号一六一頁以下(「情報通信V A N大戦争の覇者は?」)参照。
- (5) 塩野宏「V A N紛争」(同「原田尚彦「行政法散歩」所収」一八五頁以下の解説による。
- (6) 塩野・前掲一九二頁。
- (7) 郵政省通信行政問題研究会編・前掲二六頁以下の解説による。
- (8) 郵政省通信行政問題研究会編・前掲二二三頁以下で、その概要と特徴について次のように説明されている。  
ア、料金算定要領の骨子  
①料金は、適正な原価に適正な報酬を加えた総括原価を基礎に算定する。

②報酬は、「レートベース方式（事業に対して投下された総投資額の価値に一定の報酬率を乗じることによって「報酬額」を算定し、これを料金に含めてよいとするもの）」により算出する。

イ、料金算定要領の特徴

①事業者の安定的な経営を確保するため、経済情勢に即応し、かつ企業の実勢を反映した報酬の確保が図られるようにし、報酬率に幅を持たせることができるようにした。

②公正競争の確保及び負担の公平を図る観点から、電信、電話等のサービス単位で原価を算定し、いわゆる内部相互補助を原則として認めないこととした。

③新規事業者の立上がり期に配慮して、原価計算期間を既存事業者より長めとしたほか、減価償却方法は会計処理と異なってもよいこととする。

(9) 塩野宏「特殊法人に関する一考察」〔行政組織法の諸問題〕所収) 二三頁。

(10) 昭和六二年版通信白書二一頁の解説による。

(11) 平成元年版通信白書五頁の解説によると、この減少は、昭和六三年二月の電話料金の値下げによるものとされている。

(12) 平成二年版通信白書七頁の解説による。

(13) 平成三年版通信白書七三頁（第一一一六表）の解説による。

(14) 第二次臨時行政調査会第三次報告（昭和五十七年七月三〇日）。

(15) 電気通信審議会答申「日本電信電話株式会社法附則第二条に基づき講ずるべき措置、方策の在り方」（平成二年三月二日）。

(16) 平成三年版通信白書一二四頁以下の解説による。

(17) 第四次全国総合開発計画総論部分。また、同計画策定の意義では、「昭和五〇年代後半に至り東京圏への高次都市機能の一極集中と人口の再集中が生じている。この傾向が更に進展すれば東京圏の居住環境の改善を難しくするばかりでなく、限りある国土資源と人間活動のバランスが崩れ、貴重な国土を良好な状態で将来に引き継ぐことも困難となる。」とされている。

(18) 国土庁編・第四次全国総合開発計画七頁以下。

(19) 第四次全国総合開発計画第四章。国土庁編・前掲九三頁。

(20) 第四次全国総合開発計画第四章。国土庁編・前掲九三頁。

(21) 昭和五九年および六〇年に指定された地域は一五で、昭和六一年にモデル地域として指定されたのは六で、同年に応用発展地域として指定されたのは六で、昭和六二年に更に応用発展地域として指定されたのが二八である。

(22) 産業情報システム系は、①先端技術産業型(テクノポリス地域に、先端技術・特許情報を提供し、エンジニアリング管理等を行う)、②農林水産業型(農漁村地域に、気象情報、市況情報、生鮮食品流通を提供し、農業施設監視制御等を行う)、③流通(商流)型(商業地域等に流通情報を提供する)、④流通(石油流通)型(エネルギー多消費地域等に、精製量情報、販売量情報、在庫量情報等を提供する)、⑤中小企業型(中小企業団地等に、共同納入・搬出・在庫管理情報、消費者情報を提供する)、⑥研究学園都市型(京阪奈学園都市等で、教育支援を行い、在宅研究等を可能にする)から成っている。

(23) 社会情報システム系は、①防災型(大規模災害指定地域等に、防災関連情報、災害情報を提供する)、②僻地医療型(離島、医療過疎地域、積雪地域等で、臨床検査、心電図解析、救急医療等を行う)、③行政情報型(先進地方自治体等で、各種証明書遠隔発行、行政情報告知を行い、オンライン統計情報等を提供する)、④エネルギーシステム型(天然ガス代替エネルギーコミュニティ等で、コミュニティエネルギーの供給、テレメータリング、テレコントロール等を行う)、⑤公害対策型(コンビナート地域等で、大気、水質汚染常時監視システム等を用いる)から成っている。

(24) コミュニティ情報システム系は、①ベッドタウン型(大規模住宅団地等で、買い物、娯楽等の情報を提供し、防犯・防災の監視等をおこなう)、②リゾート型(温泉地域、大規模総合リゾート地域等に、観光レジャー、イベント、交通等の情報を提供する)から成っている。

(25) 日本開発銀行、北海道東北開発公庫による財政投融资等の支援措置である。

(26) テレコムプラザの概要は次のとおりである(前掲「ニューメディア白書」昭和六二年版三三二頁以下の解説による)。

①特定施設の整備の基本的な方向

テレコムプラザは、地域の情報・通信基盤を整備する上で中核となるのみならず、地域コミュニティの形成、既成市街地の活性化等に大きな役割を果たすのであり、都市の開発整備を図る上でも重要である。このような特定施設を効率的かつ機動的に整備するために民間事業者の資金的、経営的能力を最大限に発揮することが肝要である。

② 特定施設の機能に関する事項

テレコムプラザは、「業務施設」と「共同利用施設」を併設することを要件としており、「業務施設」では、地域において先行的に導入される高度な機能を有する電気通信システムの管理・運営のための拠点となる施設（共同利用型のデータ通信、ビデオテキスト、衛星通信に係わる設備、CATV等）を備え、「共同利用施設」では、地域の住民、企業等が高度の機能を有する電気通信システムに慣れ親しみ利用することができる機能を有する施設（電気通信に関する知識の習得、啓蒙普及、情報交換のための研修・会議施設、テレビジョン会議施設、データ通信利用施設等）を備えることとされている。

③ 特定施設の運営に関する事項

テレコムプラザ全体の運営としては、地域の関係企業、経済団体等との間で密接な連携・協力体制を構築して行われりとされている。また、業務施設の運営としては、業務施設を利用して電気通信・放送業務を行う者の選任は、地域の関係企業、経済団体等で厚生される審査委員会によって決定されることになっている。

(27) 塩野宏・行政法一六三頁以下、芝池義一「行政計画」現代行政法大系2三三四頁など。

(28) 芝池・前掲三三七頁。

(29) 自治省「電子計算機の利用状況調査」（昭和六二年）による。

(30) 郵政省通信政策局編・コミュニティを育てるニューメディア七六頁。

(31) 例えば、国と地方公共団体の間で、都道府県の収納する自動車税で、都道府県が陸運局に保管されている自動車登録データを照会することは一般に行われている。また、いくつかの地方公共団体でコンピュータ・システムを広域共同利用している例は既に全国的に普及している。中でも、津山総合情報公社は、公社形態をとり、四六市町村がデータを提供し、住民税、固定資産税、各種住民情報等のデータ交換を行っている。

(32) 行政手続法の整備にあたっては、既にファクシミリによる送達もとり込まれているようである。青木康・行政手続法。指針四八一頁以下の解説参照。

(33) 多賀谷一照「複合申請手続の法理」自治研究六七巻一一号五三頁。

(34) 国土庁計画・調整局編・二一世紀情報化と国土——情報化の進展が人と国土に与えるインパクトに関する調査——二四九頁。

- (35) 国土庁計画・調整局編・前掲二四九頁。
- (36) 東京都中野区「中野区情報処理基本計画」(昭和五八年)
- (37) 例えば、ドイツの立法例の解説では、藤原静雄「西ドイツ連邦データ保護法」国学院法学二七卷一号五一頁以下が詳しい。

(しんやま・かずお||本学教授)