

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	総務行政の主な課題
著者 / 所属	皆川 健一・鈴木 友紀 / 総務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	464号
刊行日	2024-2-26
頁	18-33
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240226.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240226.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

## 総務行政の主な課題

皆川 健一

鈴木 友紀

(総務委員会調査室)

### 1. 地方行政関係

- (1) 感染症やDXを踏まえた国・地方の役割分担等
- (2) 自治体DXの推進と地方公共団体の情報システムの標準化・共通化

### 2. 情報通信・郵政関係

- (1) NHKの新経営計画とインターネット活用業務の必須業務化
- (2) NTT法の見直しをめぐる動き
- (3) インターネット上の誹謗中傷等の違法・有害情報対策の強化
- (4) デジタル社会における郵便局の地域貢献と郵便の在り方

総務行政については、令和5年8月31日に総務省から「活力ある多様な地域社会を実現し、世界をリードするくにづくり（総務省重点施策2024）」として、令和6年度に積極的に取り組むべき重点施策が発表されており、その内容に則して、総務省等に置かれた審議会・研究会等において具体的な検討が進められている。

また、松本総務大臣は総務行政関連の専門誌等に寄せた年頭所感で、活力ある多様な地域社会の実現に向けた地域活性化の推進、地域DXの推進を支える情報通信環境の整備、防災・減災、国土強靱化の推進による安全・安心なくらしの実現、土台となる社会基盤の確保等に取り組む意向を表明している<sup>1</sup>。

本稿では、このような最近の状況を踏まえ、特に直近の動向等を紹介することを通じて、総務行政に関し直面する主な課題を概観することとしたい（なお、令和5年末の予算折衝において決定された令和6年度地方財政対策については、『立法と調査』No. 463の水野大梧「令和6年度地方財政対策の概要と主な論点」を参照されたい。）。

※ 本稿は令和6年2月5日現在の情報に基づいている。なお、参照URLの最終アクセス日は、いずれも同年2月5日である。

<sup>1</sup> 松本剛明総務大臣年頭所感『地方議会人』（2024.1）等

## 1. 地方行政関係

### (1) 感染症やDXを踏まえた国・地方の役割分担等

#### ア 経済財政運営と改革の基本方針（骨太方針）における言及

社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーション（DX）の進展及び感染症対応において想定されていなかった事態が相次いだことによる国と地方の役割分担等の様々な課題等を踏まえ、ポストコロナの経済社会に的確に対応する必要があるとして、「経済財政運営と改革の基本方針2022」（令和4年6月7日閣議決定）では、「総務省は、地方制度調査会における調査審議を踏まえ、将来の地域住民サービスの在り方を見据え、国・地方間、東京圏等の大都市圏を含む地方自治体間の役割分担や連携の在り方を明確化する観点から、法整備を視野に入れつつ検討を進める。」と明記された。

また、翌年の「経済財政運営と改革の基本方針2023」（令和5年6月16日閣議決定）においても、「必要な地方制度の在り方について、法整備を視野に入れつつ検討を進める。具体的には、地方制度調査会の調査審議を通じて、国・地方間、東京圏等の大都市圏を含む地方自治体間の役割分担を明確化し、連携・協力の実効性を高めるための対応について、検討を行う。」とされている。

#### イ 第33次地方制度調査会における検討

令和4年1月14日、第33次地方制度調査会（以下「調査会」という。）第1回総会が開催され、岸田総理大臣から「社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーションの進展及び新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等を踏まえ、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係その他の必要な地方制度のあり方について、調査審議を求める。」との諮問がなされた。

調査会では、三議長会<sup>2</sup>から地方議会の在り方について早期の審議を求める意見があり、議会の位置付け等の明確化、立候補環境の整備、議会のデジタル化等について、令和4年12月28日に「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」を取りまとめた。

令和5年1月以降は、非平時における国と地方及び地方公共団体相互間の役割分担・連携・協力の在り方、地方行政のデジタル化等について議論を進め、同年9月には、①デジタル技術を積極的に活用した業務改革、デジタル化の共通基盤等の整備、情報セキュリティの確保、デジタル人材の確保・育成などを促進すること、②他の地方公共団体や地域の多様な主体と連携・協働していく取組を深化すること、③災害や感染症のまん延時等において個別法が想定しない事態が生じた場合に、国が地方公共団体に必要な指示を行うことができるようにすること等を論点とする「総括的な論点整理（案）」が示された。

#### ウ ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申

その後、総括的な論点整理（案）に基づいて検討が行われ、令和5年12月21日に、「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」を取りまとめた。第

<sup>2</sup> 全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会

213回国会（常会）には、以下の答申内容等を踏まえた地方自治法の一部を改正する法律案が提出される予定である。

#### （ア）DXの進展を踏まえた対応

デジタル・トランスフォーメーションの進展を踏まえた対応については、地方が多様な取組を行えるよう、共通基盤の整備などを通じて、国は制度面、財政面を含めて、積極的に地方公共団体を下支えすることが重要としている。

各地方公共団体は、オンライン手続へのシフト、マイナンバーカードを用いた公共サービスの改革、申請書の標準化等の推進を始めとした、住民との接点である「フロントヤード」のデジタル化を進め、住民の利便性向上に取り組むとともに、地方公共団体の内部事務である「バックヤード」のデジタル化を図るため、国の支援の下、標準準拠システムへの円滑・安全な移行が必要と指摘している。その上で、フロントヤード・バックヤードのデジタル化の一体的取組として、収納事務の効率化やキャッシュレスの促進に向け、公金納付における地方税ポータルシステム（eLTAX）の活用拡大を提案している。

デジタル技術の進展に伴い、サイバー攻撃によるシステム障害の懸念など、地方公共団体でも情報セキュリティに係るリスクの増大が指摘されている。現在、地方公共団体の情報セキュリティは総務省が技術的助言としてガイドラインを示し、それに基づき各地方公共団体がセキュリティポリシーを作成しているが、地方公共団体が講ずべき情報セキュリティ対策に係る指針を国が示すとともに、情報セキュリティ対策の方針の策定義務及びその方針に基づく措置の実施義務を課すべきとしている。

地方公共団体のデジタル人材確保・育成に関しては、国においてデジタル人材の確保・育成に係る指針を策定し、職員の育成、外部人材の確保、都道府県や指定都市等による一般市町村の支援等を促進することとすべきであるとしている。

#### （イ）地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私との連携

地方公共団体相互間の連携・協力について、市町村の自主的な連携による公共施設の集約化や専門人材の確保等の取組が重要であり、その上でニーズに応じた都道府県等による調整・支援を促進すべきとしている。

第32次地方制度調査会の答申<sup>3</sup>に盛り込まれた、「地域の未来予測」<sup>4</sup>について、その有用性が改めて指摘され、国は分かりやすい作成手順や得られる効果を示し、市町村などによる作成の取組を積極的に支援することが必要であるとしている。

公共私との連携について、多様な関係者と地域課題の解決に取り組む主体の法律上の位置付けを市町村の判断により明確化できる選択肢を用意し、活動環境を整備する可能性が指摘された。その場合、市町村が要件や支援の具体的な方法について自主的に定めることができるようにする必要があるとしている。

#### （ウ）大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応

<sup>3</sup> 「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（令和2年6月26日）

<sup>4</sup> 地域が直面する変化や課題についての長期的な見通しを、客観的なデータに基づいて整理しようとする取組。

コロナ禍において、都道府県の区域を越えた入院調整など、国・地方間の役割分担の課題が浮かび上がった。国において感染症対応の方針の検討等を行う上で、地方から必要な情報提供を受け、十分なコミュニケーションを図る必要性が認識されたことから、国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対処の基本方針の検討等のため、国が地方公共団体に対し資料又は意見の提出を求めることができる場合等を柔軟化すべきとしている。

現行の地方自治法では、地方公共団体の事務処理に法令違反等がなければ「是正の指示」、「是正の要求」の行使はできないとされていることから、一定の場合に違反等がなくても補完的に指示できるようにするのが適当であると指摘された。行使できる要件として、個別法の規定では想定されていない事態のために個別法の指示が行使できず、国民の生命等の保護のために特に必要な場合<sup>5</sup>を想定している。指示は、目的を達成するために必要な最小限度の範囲で、地方公共団体の自主性・自立性に配慮して行うようにしなければならないとし、行使に当たっては、特例であることを踏まえ、閣議決定による手続を求めている。

また、重大な事態における行政対応においては、複数の市町村にまたがる生活圏・経済圏の一体性を考慮する必要性が指摘され、都道府県と保健所事務等を始めとした市町村の事務を調整する必要がある場合には、個別法の規定がない場合でも国の指示に基づき、都道府県が当該調整のために必要な措置を講ずるものとすべきとしている。

新型コロナ対応に際しても、保健所等の業務ひっ迫により、検査、入院調整、健康観察等が遅れるなどの事態に対して、地方相互間の応援に関し、国による調整等が行われたことから、重大事態における地方相互間の応援の要求・指示、職員派遣のあっせん等、国の役割の明確化を求めている。

## (2) 自治体DXの推進と地方公共団体の情報システムの標準化・共通化

### ア 自治体DXの推進

令和2年12月25日、「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」及び「デジタル・ガバメント実行計画」の閣議決定と併せ、総務省は、地方公共団体が重点的に取り組むべき事項・内容を具体化するとともに、国による支援策等を取りまとめた「自治体デジタル・トランスフォーメーション(DX)推進計画」(対象期間:令和3年1月~令和8年3月。以下「推進計画」という。)を策定し、令和5年12月22日に最新の改定が行われている。直近の推進計画では、地方公共団体における組織体制の整備やデジタル人材の確保・育成等のDXの推進体制の構築とともに、①フロントヤード改革の推進、②情報システムの標準化・共通化、③マイナンバーカードの普及促進・利用の推進、④セキュリティ対策の徹底、⑤AI・RPAの利用推進、⑥テレワークの推進、を重点取組事項としている。

推進計画を踏まえ、地方公共団体が着実にDXに取り組めるよう、総務省は令和3年

---

<sup>5</sup> 事態が全国規模である場合等、事態の規模・態様等に照らし判断するとしている。

7月に「自治体DX推進手順書」を作成した。その後、推進計画の改定等を踏まえ、令和5年1月に「自治体DX全体手順書【第2.1版】」（以下「全体手順書」という。）が作成された<sup>6</sup>。

全体手順書は、DXを推進するに当たり想定される一連の手順を示すものであり、先行的な地方公共団体の事例等を基に、各地方公共団体の参考となるように作成されている。全体手順書においては、ステップ0（DXの認識共有・機運醸成）、ステップ1（全体方針の決定）、ステップ2（推進体制の整備）、ステップ3（DXの取組の実行）の手順でDXを推進するとされている。

このほか、「自治体情報システムの標準化・共通化に係る手順書」、「自治体の行政手続のオンライン化に係る手順書」等が作成され、DXが進められることとされている。

### イ 地方公共団体の情報システムの標準化・共通化への取組

住民記録システムなど、地方公共団体が基本的な事務を処理するための情報システム（基幹系情報システム）は、事務の処理の大半が法令で定められているが、各地方公共団体が利便性等の観点から個別に機能のカスタマイズ等を行っている。その結果、①維持管理や制度改正時の改修等において地方公共団体は個別対応を余儀なくされ負担が大きい、②情報システムの差異の調整が負担となり、クラウドによる共同利用が円滑に進まない、③最適な取組を迅速に全国へ普及させることが難しい、といった課題が指摘されてきた。

「デジタル・ガバメント実行計画」においては、デジタル庁が策定する基本的な方針の下、住民記録、地方税、福祉など、地方公共団体の主要な17業務を処理するシステムの標準仕様を関係府省において作成するとされた。

これらを踏まえ、令和3年5月、地方公共団体の情報システムの標準化の基本方針、基準の策定、基準に適合した情報システムの利用等に関する事項を定める「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」（以下「標準化法」という。）が成立した（令和3年法律第40号）。標準化対象事務については、標準化法において政令で定めることとされており、先述の17業務に戸籍、戸籍の附票及び印鑑登録の3業務を加えた20業務が定められた（令和4年政令第1号）。

令和4年10月7日、標準化法第5条の規定に基づき、標準化の推進に関する基本的事項を定める「地方公共団体情報システム標準化基本方針」（以下「基本方針」という。）が閣議決定された。基本方針において、標準化の移行期間については、基幹業務システムを利用する地方公共団体が、令和7年度までにガバメントクラウドを活用した標準準拠システムに移行することを目指し、国はそのために必要な支援を積極的に行うこととされている。また、デジタル庁は総務省と共に、地方公共団体の移行スケジュール及び移行に当たっての課題を把握し、その解決に地方公共団体と協力して取り組むこととされている。その上で、総務省はデジタル庁と共に、地方公共団体に対し必要な助言を行い、適正な費用での安全な移行が担保される計画を作成することとされている。

<sup>6</sup> なお、令和5年12月22日、「人材育成・確保基本方針策定指針」（総務省）の策定等を踏まえ、「自治体DX全体手順書【第2.2版】」として改定が行われた。

その後、令和5年9月には基本方針の変更の閣議決定が行われ、令和7年度末までに移行するとの目標を堅持しつつ、移行の難易度が極めて高いと考えられるシステム<sup>7</sup>については、デジタル庁及び総務省において、当該システムの状況を十分に把握した上で、標準化基準を定める主務省令において、所要の移行完了の期限を設定することとしている。

移行のための財政措置として、総務省は、地方公共団体情報システム機構（J-LIS）に、デジタル基盤改革支援基金（1,825億円）を設け、地方公共団体の情報システムの標準化・共通化等の取組を支援してきたが、さらに、全国の地方公共団体への経費調査の結果を精査した上で、令和5年度補正予算に5,163億円を計上し、同基金の規模を6,988億円に拡充した。

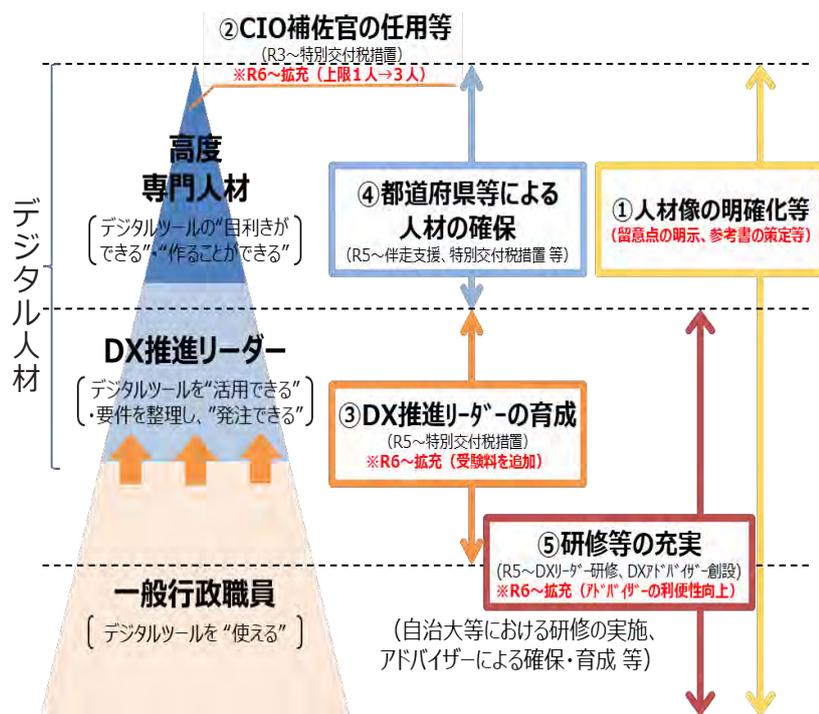
### ウ デジタル人材の確保・育成

情報システムの標準化・共通化を含めた自治体DXの推進のためには、デジタル人材の確保・育成が急務とされている。このため、総務省は都道府県による市町村のデジタル化支援の取組や各地方公共団体で中核を担う職員を集中的に育成する取組を促進することとしている。

具体的には、①デジタル人材像の明確化等（留意点の明示、参考書の策定等）、②CIO補佐官の任用等、③デジタル化の取組の中核を担う職員（DX推進リーダー）の育成、④都道府県等による人材の確保、⑤DX推進リーダーへの研修等の充実、を実施することとしている（図表1参照）。このうち、②のCIO補佐官の任用等に要する経費、③のDX推進リーダーの育成に係る経費等については、令和7年度まで特別交付税措置を講ずることとされた。

デジタル人材の確保・育成については、前述の第33次地方制度調査会において答

図表1 デジタル人材の確保・育成の全体像(イメージ)



(出所)総務省資料より抜粋

<sup>7</sup> 現行システムがメインフレームにより構成され、標準準拠システムへの移行完了までに他システムと比較し、相対的に時間を要する場合や現行システムを構築・運用する事業者が開発から撤退し、他の事業者を公募するなどしたものの代替事業者が見つからない場合などが想定される。

申が示され、国においてデジタル人材の確保・育成に係る指針を策定し、職員の育成、外部人材の確保、都道府県や指定都市等による一般市町村の支援等を促進すべきとされており、今後の指針の策定や支援の取組状況が注視される。

## 2. 情報通信・郵政関係

### (1) NHKの新経営計画とインターネット活用業務の必須業務化

我が国の放送は、放送法（昭和25年法律第132号）の規定により設立された特殊法人であり、受信料を財源とする公共放送であるNHKと、主に広告収入を財源とする民間放送による二元体制で成り立っている。放送だけでなくインターネットへと情報空間が広がる中、二元体制の一翼を担うNHKの役割や業務の在り方等が課題となっている。

#### ア 「NHK経営計画（2024-2026年度）」の策定

NHKは、放送法第71条の2に基づき、3～5年間の中期経営計画を策定・公表することが義務付けられている。前田晃伸会長（当時）の下で令和3年1月に策定された現行経営計画は令和5年度が最終年度となることから、令和5年1月に就任した稲葉延雄会長の下、パブリックコメントの手続を経て<sup>8</sup>、令和6年1月に「NHK経営計画（2024-2026年度）」（以下「新経営計画」という。）が策定された。

新経営計画では、放送法においてNHK等に求められている「健全な民主主義の発達」（第1条）に資するため、①「情報空間の参照点」を提供すること、②「信頼できる多元性確保」へ貢献すること、の2点を経営の「基軸」として掲げている。また、新経営計画では、計画期間の翌年度となる令和9年度の収支均衡を目指し、令和5年度予算と比べて約1,000億円の事業支出削減に取り組むとし（図表2参照）、事業支出改革として、コンテンツの総量削減、設備投資の大幅削減、ラジオ放送の1波削減（令和8年度）、等を行うとしている。さらに、令和5年10月に引き下げられた受信料額については、インフレ下であっても「収支均衡・値下げした料額を堅持する」とし、「受信料体系の変更は実施しない」とした。

稲葉会長は、新経営計画について、イギリスのBBCや韓国のKBSといった世界の公共放送における受信料制度改革に触れた上で、「私たちの計画は最も貴重な財産である人材にかかる資源はこれまでどおり確保しながら、番組やコンテンツの質と量はしっかり維持していくという、世界的にも見ても例を見ない、独創的なものとなっている」と思うと述べている<sup>9</sup>。

なお、新経営計画では、インターネット活用業務の必須業務化（後述）について具体的な言及はなく、稲葉会長は、「場合によっては期間中に経営計画を修正する必要もある

<sup>8</sup> パブリックコメントにおいて、前田前会長から、自身の在任期間において、人事制度を「密室評価から、かなり透明度の高い制度に変えて」きたが、「（筆者注：令和5年）1月以降、経営改革は止まり、古い体制を維持する方向にカジを切ったことは、誠に残念」である等の意見が寄せられたことが報道された（『産経新聞』（令和6.1.10）、『朝日新聞』（令和6.1.15）等）。これに対し、稲葉会長は、「改革を否定するとか、止めるといったことは一切思っていないので、このようなコメントは大変残念」に思っていると述べている（NHK「NHK経営計画（2024-2026年度）記者会見要旨」（令和6.1.9）5頁）。

<sup>9</sup> NHK「NHK経営計画（2024-2026年度）記者会見要旨」（令和6.1.9）2頁

う」と述べている<sup>10</sup>。また、令和6年度NHK予算では、インターネット活用業務を必須業務化する改正放送法が成立した場合に令和6年度内に準備を行う費用として15.0億円が計上されている。

図表2 新経営計画における収支計画（億円）

	令和5年度	令和6年度	令和7年度	令和8年度	令和9年度
事業収入	6,440	6,021	5,934	5,945	5,770
（うち受信料収入）	(6,240)	(5,810)	(5,730)	(5,655)	(5,590)
事業支出	6,720	6,591	6,334	6,195	5,770
事業収支差金	▲280	▲570	▲400	▲250	0

（注）計画期間において事業収支差金はいずれの年度もマイナスとなるが、収支差額は還元目的積立金<sup>11</sup>から補填する。  
（出所）NHK「NHK経営計画（2024-2026年度）」等より作成

### イ NHKのインターネット活用業務の必須業務化

NHKの業務の範囲は、放送法第20条に限定列举されており、①国内放送、調査研究、国際放送といったNHKが行うことを義務付けられている「必須業務」（第1項）、②NHKの目的を達成するための業務であって、その実施がNHKの判断に任されている「任意業務」（第2項）、③目的と関わりのない業務であって、必須業務や任意業務の円滑な遂行に支障のない範囲で行うことができる「目的外業務」（第3項）がある<sup>12</sup>。このうち、NHKの地上波テレビ放送の放送番組の同時・見逃し配信を行う「NHKプラス」等のインターネット活用業務は、現在、任意業務に位置付けられており、総務大臣の認可を受けた実施基準の下、放送の補完サービスとして実施されている。

総務省は令和4年9月、「デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会」の下に「公共放送ワーキンググループ」を設置し、インターネット活用業務の在り方やデジタル時代のNHKの事業運営を支える財源の在り方等について検討を行っている。令和5年10月に公表された同ワーキンググループの取りまとめでは、視聴者の多くが、インターネットを主な情報入手手段として利用しつつあることを踏まえ、インターネット活用業務を必須業務として位置付けることにより、「インターネットを通じた場合であっても、視聴者が継続的・安定的に放送番組を視聴できる制度に変更していくべきである」とし、少なくとも地上波テレビ放送の放送番組の同時・見逃し配信を必須業務とすべきとした。必須業務として配信すべき情報の範囲については、放送番組と同一のもの（映像・音声）の提供を「当然にその業務範囲に含まれると考えるべき」とする一方、現在、放送法第20条第2項第2号に基づく「理解増進情報」として、NHKニュース・防災アプリ等においてNHKが無料で提供しているテキスト情報等については、現行制度を廃

<sup>10</sup> NHK「NHK経営計画（2024-2026年度）（案）記者会見要旨」（令5.10.10）3頁

<sup>11</sup> 令和4年の改正放送法により、NHKは、決算において、プラスの事業収支差金（企業における利益に相当）が生じたときは、財政安定のために留保する一定額（総務省令で上限を規定）を除いて、「還元目的積立金」（受信料値下げ等の原資）として積み立てなければならないこととされた（令和5年4月施行）。これを受け、NHKは令和5年度に、財政安定のための繰越金のうち1,920億円を還元目的積立金に組み替えた。

<sup>12</sup> 金澤薫監修、放送法制研究会編著『放送法逐条解説 新版』（（一財）情報通信振興会、令和2年）78～79頁

止し、「必須業務として提供されるテキスト情報等として再整理されるべき」とした<sup>13</sup>。また、費用負担については、「NHKの放送番組を視聴する意思が外形的に明らかになるような、i) アプリのダウンロード、ii) IDやパスワードの取得・入力、iii) 一定期間の試用、利用約款への同意などの行為も含めて解釈していくことが必要」との指摘を踏まえ、「これらの積極的な行為が費用負担の要件であることを、視聴者にとってわかりやすい形で明確化を図っていくべき」とされた<sup>14</sup>。

さらに、令和6年1月に公表された「第2次取りまとめ(案)」<sup>15</sup>では、地上波ラジオ放送の配信については、災害に備えた情報伝達経路の二重化等の効果を有していること、また国際放送の配信については、放送への視聴者へのリーチを高めるものであることから、インターネット活用業務の意義は特に大きいとして、必須業務化することが適当であるとした。両配信の費用負担については、放送波による受信者との公平負担の観点から「求めないことが適当」であるとしている。一方、衛星放送のインターネット活用業務については、「原則としては必須業務化することが適当」であるとしつつ、NHKから衛星放送の放送番組の権利処理に係る困難性やコスト等の課題が示されたこと等を考慮し、「実施環境が整うまでの当面の間は、必須業務化を見送ることが適当」であるとした。

両取りまとめを踏まえ、第213回国会(常会)において、インターネット活用業務の必須業務化等を内容とする放送法改正案の提出が予定されている。

なお、NHKによるテキスト情報等の配信については、事業者団体から「対価を得ず収支を意識せずに済む理解増進情報とは、とてもフェアな競争はできない」として「NHKは無料のテキスト(文字ニュース)業務から完全に撤退すべき」<sup>16</sup>との意見がある一方、「国民にとって一定の質が担保されたサービスを享受する機会を、既存のメディア事業者間の利害や思惑で減らすことになるのではないか」<sup>17</sup>とする有識者の意見もある。

## (2) NTT法の見直しをめぐる動き

昭和60年4月の日本電信電話株式会社等に関する法律<sup>18</sup>(昭和59年法律第85号。以下「NTT法」という。)及び電気通信事業法(昭和59年法律第86号)の施行により通信自由化が行われ、日本電信電話公社がNTTとして民営化された。NTT法では、日本電信電話株式

<sup>13</sup> 令和5年10月の「取りまとめ」では、必須業務として実施するインターネット活用業務の具体的な範囲や提供条件を定める担保措置(競争評価)の枠組みについて、「利害関係者間の議論を速やかに開始し、その検討結果を法改正や今後の運用に反映することが重要である」等の指摘があったことを踏まえ、総務省の関与の下で、NHK、民間放送事業者等の関係者が参加する場を設けることが提言された。これを受け、総務省は、同年11月に、「日本放送協会のインターネット活用業務の競争評価に関する準備会合」を設置し、検討項目の一つとして、テキスト情報等の具体的な範囲等についても議論が進められている。

<sup>14</sup> なお、この費用負担の金銭を、「受信料」と呼称するか別の呼称とするかは、今後、制度化を進める中で整理されるべき問題」であるとしている。

<sup>15</sup> 総務省は、令和6年1月29日に「第2次取りまとめ(案)」を公表し、同案について、同月30日から2月20日までの間、パブリックコメントが実施されている。

<sup>16</sup> (一社)日本新聞協会メディア開発委員会「総務省「公共放送ワーキンググループ」の検討に対する意見(公共放送WG(第12回)(令5.8.10)資料12-3)

<sup>17</sup> 音好宏上智大学教授のコメント(『毎日新聞』(令5.9.25))

<sup>18</sup> 制定時の法律名は「日本電信電話株式会社法」である。平成9年の同法改正(平成9年法律第98号)によりNTTの再編成が行われ、現行の法律名に変更された。

会社（以下「NTT持株」という。）に加え、東日本電信電話株式会社及び西日本電信電話株式会社（以下2社を合わせて「NTT東西」という。）の3社について、その業務範囲を規定しているほか<sup>19</sup>、電話のユニバーサルサービス提供や電気通信技術に関する研究の推進、成果の普及の責務を定めるとともに、業務遂行・責務履行のための担保措置として、政府によるNTT持株の株式保有義務（3分の1以上）や外資規制等の規定を設けている。

通信自由化により競争原理が導入されてから約40年が経過し、これまで、NTT法と電気通信事業者が守るべき一般的なルールを定める電気通信事業法とが「両輪」となって、事業者間の公正な競争環境等が確保されてきたが<sup>20</sup>、情報通信を取り巻く環境が大きく変化する中、NTT法の在り方が課題となっている。

#### ア 自由民主党及び総務省における検討状況

自由民主党の「防衛関係費の財源検討に関する特命委員会」は、令和5年6月、今後の財源確保に向けた検討事項を取りまとめた「提言」を岸田総理大臣に提出した<sup>21</sup>。同提言では、NTT法において、電話のユニバーサルサービス提供責務等の担保措置として、政府による株式保有義務が課されていることについて、「通信手段が高度化・多様化し、国際競争も激しくなっている中で、これらの義務を維持し続けることについて検討の余地がある」とした上で、「NTT完全民営化の選択肢も含め、NTT法のあり方について、経済安全保障にも配慮しつつ、速やかに検討すべき」とした。これを受け、自由民主党は同年8月、同特命委員会の下に、NTT法の在り方に関するプロジェクトチームを設置し議論を行い、同年12月に提言が取りまとめられた<sup>22</sup>。同提言では、政府に対し、NTT法において速やかに撤廃可能な項目（研究の推進責務・研究成果の普及責務等）について令和6年の常会で措置すること（第1ステップ）、それ以外の項目についても、令和7年の常会を目途に「電気通信事業法の改正等、関連法令に関する必要な措置を講じ次第、NTT法を廃止すること」（第2ステップ）を求めるとした。さらに、「所要の法改正等の措置（経過措置等を含む）を講じ次第、NTT法を廃止するための措置を講ずる旨」を第1ステップのNTT法改正の際の「附則に明記」することも併せて求めている。

一方、総務省は令和5年8月、令和2年の改正電気通信事業法・NTT法<sup>23</sup>の施行状況を含め、「市場環境の変化に対応した通信政策の在り方」について、情報通信審議会に対して諮問を行い、同審議会の電気通信事業政策部会の下に設置された「通信政策特別委員会」において議論が行われている。令和5年12月に公表された同特別委員会の第一次報告書<sup>24</sup>では、NTT持株が2030年頃の実現を目指して推進しているIOWN構想<sup>25</sup>によ

<sup>19</sup> NTT持株については基盤的技術の研究、NTT東西への株主権行使や助言・あっせん等を、NTT東西については地域（同一の都道府県内）電気通信業務等を規定している（NTT法第2条）。

<sup>20</sup> 鈴木総務大臣（当時）の答弁に基づき記述（第212回国会衆議院総務委員会議録第2号8頁（令5.11.7））

<sup>21</sup> 自由民主党ウェブサイト〈<https://www.jimin.jp/news/policy/206053.html>〉

<sup>22</sup> 自由民主党ウェブサイト〈<https://www.jimin.jp/news/information/207172.html>〉

<sup>23</sup> 令和2年の改正電気通信事業法・NTT法（令和2年法律第30号）では、NTT東西による電話のユニバーサルサービスの提供における他者設備利用の導入等が措置された。

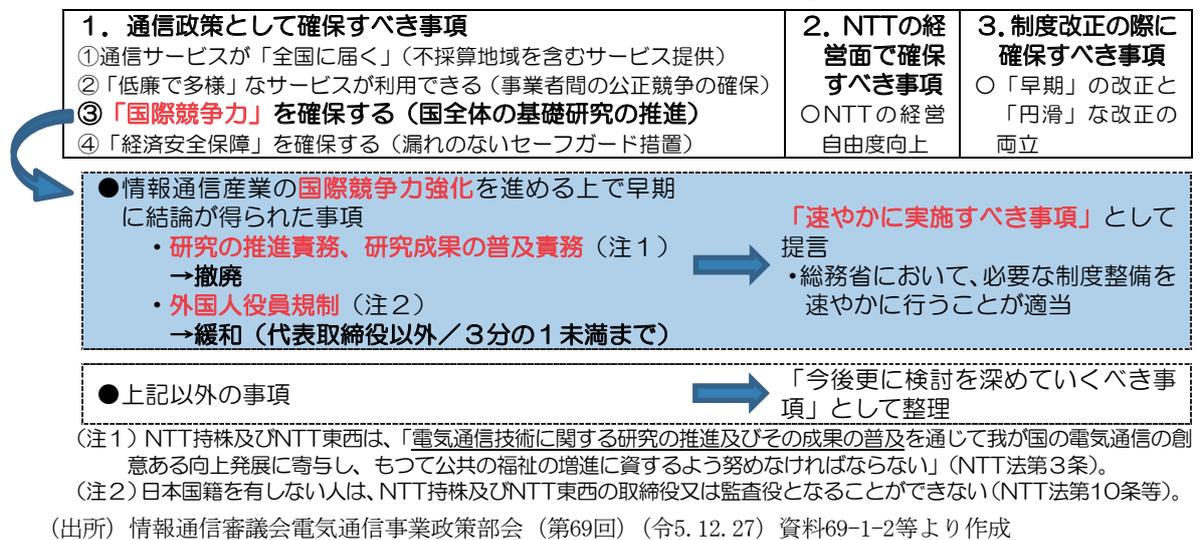
<sup>24</sup> 通信政策特別委員会による「第一次報告書」の報告を受け、電気通信事業政策部会は、令和5年12月27日に「市場環境の変化に対応した通信政策の在り方 第一次答申（案）」を公表し、同案について、同月28日から令和6年1月22日までの間、パブリックコメントが実施された。

<sup>25</sup> IOWN（アイオン）構想とは、「光を中心とした革新的技術を活用し、これまでのインフラの限界を超え

る「ゲームチェンジ」が実現すれば、我が国の情報通信産業全体の国際競争力を飛躍的に高める契機になると期待されるとし、その実現に向けたイノベーション促進を法制度面からも支援することが重要となっているとした。その上で、国際競争力強化を進める上で早期に結論が得られた事項として、研究の推進責務・研究成果の普及責務の撤廃、外国人役員規制の緩和を挙げ、「必要な制度整備を速やかに行うことが適当である」とした（図表3参照）。

第一次報告書等を踏まえ、第213回国会（常会）において、電気通信技術に関する研究に係る責務の廃止、日本の国籍を有しない人が取締役又は監査役に就くことを禁止する規制の緩和等を内容とするNTT法改正案の提出が予定されている。

図表3 通信政策特別委員会「第一次報告書」のポイント



## イ NTT法の見直しをめぐる主な論点

第一次報告書では、上述の「速やかに実施すべき」とされた以外の事項については、「制度の廃止と新設を同時に行わないと制度的な空白を生み、国民・事業者に不利益を与え得ること等に鑑み、まずは時代に即した必要な規律の在り方を先行して検討」を進めた上で、当該規律を担保するための法形式について検討を行うことが求められるとし、別添として、14項目から成る論点整理（案）が掲載され、「引き続き関係者の意見を幅広く聴きながら議論を深めることとする」とされた。これを踏まえ、令和6年1月、通信政策特別委員会の下に、①ユニバーサルサービス、②公正競争、③経済安全保障の三つのワーキンググループが設置され、令和6年夏頃目途の答申取りまとめに向け、議論が進められている。これら三つの論点は、「NTT法の役割は概ね完遂」したとして同法の廃止を要望しているNTTと、「国益・国民生活を損ねる懸念がある」として廃止に反対している競争事業者（KDDI、ソフトバンク、楽天モバイル）との間で見解の隔たり

た高速大容量通信ならびに膨大な計算リソース等を提供可能な、端末を含むネットワーク・情報処理基盤の構想」をいう（NTT研究開発ウェブサイト<<https://www.rd.ntt/iown/>>）。

が大きいものであり、以下、事業者の見解と併せて概要を紹介する<sup>26</sup>。

#### (ア) ユニバーサルサービス

NTT法では、「電話の役務のあまねく日本全国における適切、公平かつ安定的な提供の確保」をNTT持株及びNTT東西の責務の一つとして規定している（第3条）。しかし、光ファイバによるFTTH等のブロードバンドサービスについてはNTT法に同様の規定は置かれておらず、NTT東西等には、ラストリゾート事業者（不採算地域に対する最終的な役務提供の責務を負う事業者）としての法的責務は課されていない。

一方、電気通信事業法では、「国民生活に不可欠であるためあまねく日本全国における提供が確保されるべき」電気通信役務をユニバーサルサービス（基礎的電気通信役務）と規定しており（第7条）、令和4年改正により、従来の電話に加え、ブロードバンド<sup>27</sup>もユニバーサルサービスとして規定された。また、電気通信事業法では、ユニバーサルサービスを提供する一定の事業者に対して交付金を交付する「ユニバーサルサービス交付金制度」が設けられており、電話については平成13年改正（運用開始は平成18年度。NTT東西に対して交付金を交付）、ブロードバンドについては令和4年改正（運用開始に向け総務省において制度の詳細を検討中）により制度が導入された。

NTTは、ユニバーサルサービス義務は、「各地域に最も適した方法で最も適した事業主体が担うべき」であり、「NTT法で定められている固定音声サービスも含めて、主要国と同様に電気通信事業法に統合すべき」としている。また、NTTは、「必要十分かつ過大でない交付金制度の実現」、「モバイルや衛星等を含めた柔軟かつコストミニマムな提供手段の導入」等の条件が整えば、「手を挙げる事業者がない地域において、NTT東西としてラストリゾート責務を担っていく覚悟」があるとする。

一方、競争事業者は、「NTTが求める特定の条件は現状整っておらず、NTT法を廃止した場合には全国あまねくサービスの提供・維持が保障できない」としている。

#### (イ) 公正競争

NTT東西は、日本電信電話公社から全国規模の線路敷設基盤（局舎、電柱、管路等）を資産として受け継いでいることから、競争事業者はこうした「特別な資産」を保有したまま完全民営化するのであれば、公正競争が阻害されるとの強い懸念を示している。

NTTは、公正競争条件は、NTT法ではなく、電気通信事業法で規定されているとした上で、「引き続き、NTT東西は、電気通信事業法等の法令・ルール<sup>28</sup>を遵守し、他事業者に対して公平にネットワークの提供等を行っていく」と説明している。さらに、「NTT東西とNTTドコモを統合する考えはない」とする。

一方、競争事業者は、「NTT法の業務範囲規制は、NTT東西とNTTドコモの合併

<sup>26</sup> 以下、NTTの意見については、「NTT法のあり方についての当社の考え」（令5.10.19）及び「NTT法のあり方についての当社の考え②」（令5.11.7）を、競争事業者の意見についてはKDDI、ソフトバンク、楽天モバイルの連名による「NTT法を巡る議論について」（令5.10.31）及び「日本電信電話株式会社が公表した「NTT法のあり方についての当社の考え②」への見解」（令5.11.14）に基づき記述している。

<sup>27</sup> 電気通信事業法施行規則において、有線ブロードバンドサービス（FTTH、CATV）等を規定。

<sup>28</sup> NTTは、電気通信事業法において、①NTT東西が第一種指定電気通信事業者指定され（第33条第1項）、特定の事業者を不当に優先的に取り扱うことは禁じられていること（第30条第4項）、②接続を行う他事業者への提供条件や料金について総務大臣の認可が必要とされていること（第33条第2項）を例示している。

禁止のみならず広範な規制効果を有しており、電気通信事業法での対処は現実的ではない」とし、「市場シェアに基づき規制対象の事業者が定められる電気通信事業法の規制のみでは、規制逃れの懸念があり実効性に欠ける」としている。

#### (ウ) 経済安全保障

NTT法では、NTT持株について、我が国を代表する基幹的電気通信事業者としての役割、特に我が国の安全の確保に対する役割に鑑み、外国の影響力に対する経営の自主性を確保するため、外国人等の議決権保有割合が3分の1以上となることを禁止している（第6条）。一方、電気通信事業法における外資規制は、累次の規制緩和を経て全て廃止されており、現在、外国投資家による電気通信事業者の株式取得は、外国為替及び外国貿易法（昭和24年法律第228号。以下「外為法」という。）により規律されている<sup>29</sup>。

NTTは、「経済安全保障の観点からは、NTT法で当社だけを守っても無意味であり、外為法やその他の法令等で、主要通信事業者を対象とすることを検討すべき」とする。

一方、競争事業者は、「NTTの特別な資産は、他の通信事業者の設備と同列に扱えるものではなく、NTT法による外資規制が有効」であり、「外為法強化による代替は困難」としている。

### (3) インターネット上の誹謗中傷等の違法・有害情報対策の強化

誹謗中傷を始めとするインターネット上の違法・有害情報の流通は、インターネットの利用が国民生活に浸透する中で、近年、大きな社会問題となっている。総務省は、令和2年9月に策定した「インターネット上の誹謗中傷への対応に関する政策パッケージ」に基づき、プラットフォーム事業者の自主的取組の支援や相談対応の充実等の取組を進めており、令和3年には、プロバイダ責任制限法<sup>30</sup>の改正によって、より円滑に被害者救済を図るための新たな裁判手続が創設され、それまで発信者の特定のために2回の裁判手続を経ることが一般的に必要なところ、発信者情報開示を一つの手続で行うことが可能となった（令和4年10月施行）。また、法務省においても、人権擁護機関における相談受付が行われているほか、令和4年の刑法改正により、誹謗中傷を抑止するとともに、悪質な侮辱行為に厳正に対処するため、侮辱罪（第231条）の法定刑引上げが行われている（令和4年7月施行）。

このように政府において累次の取組が進められているものの、誹謗中傷等の相談件数は高止まりを続けており、依然、深刻な状況が続いている。例えば、総務省が運営を委託している「違法・有害情報相談センター」における相談件数は平成27年度以降、毎年5,000件を超えている（令和4年度：5,745件）<sup>31</sup>。また、同センターにおいて、被害者から寄せられた相談内容として最も多かったものは、投稿の削除方法であるが、プラットフォーム事業者

<sup>29</sup> このほか、電波法（昭和25年法律第131号）では、電波の希少性等に鑑み、無線局免許に対する外資規制を実施しており、第5条第1項において、原則として、外国人等に無線局の免許を与えないとしている。しかし、同条第2項において、例外規定が設けられており、携帯電話等の陸上移動局や基地局を始めとする多くの無線局（全体の99.9%以上）は外資規制の対象外とされている。

<sup>30</sup> 「プロバイダ責任制限法」の正式名称は「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律」（平成13年法律第137号）である。

<sup>31</sup> 総務省「令和4年度 インターネット上の違法・有害情報対応相談業務等請負業務報告書（概要版）」

が定める利用規約等に基づく自主的な削除<sup>32</sup>については、現状、誹謗中傷等の情報の削除等に関するプラットフォーム事業者の責務が法的に明確に位置付けられていないことから、中には削除対応等の取組が不十分な事業者が存在することが課題となっている。

こうした状況の下、総務省は、令和4年12月、誹謗中傷等の違法・有害情報への対策に関する検討を進めるに当たり、専門的な観点から集中的に議論するため、「プラットフォームサービスに関する研究会」（以下「PF研究会」という。）の下に「誹謗中傷等の違法・有害情報への対策に関するワーキンググループ」（以下「誹謗中傷WG」という。）を設置した。誹謗中傷WGにおける議論に基づき、令和6年1月に取りまとめられたPF研究会の「第三次とりまとめ」では、「プラットフォーム事業者の誹謗中傷等を含む情報の流通の低減に係る責務」を踏まえ、「対応の迅速化」、「運用状況の透明化」の二つの柱の下で示した各種措置について、法制上の手当てを含めて、プラットフォーム事業者に対して、「具体的措置を求めることが適当」であるとした（図表4参照）。一方、論点の一つとなっていた削除請求権の明文化については、安易な削除請求の乱発による表現の自由への影響等のデメリット等を踏まえ、「引き続き慎重に議論を行うことが適当」であるとして見送られた。

同取りまとめを踏まえ、第213回国会（常会）において、大規模プラットフォーム事業者に対し、対応の迅速化や運用状況の透明化について具体的措置を義務付けること等を内容とするプロバイダ責任制限法改正案の提出が予定されている。

なお、同取りまとめに盛り込まれた内容については、「海外事業者は法的枠組みがないと十分に対応しない」ことから「法制化が実現すればフェーズが変わる」との評価がある一方、「事業者の判断だけで改善できる範囲は限られるのではないか」との指摘もある<sup>33</sup>。

図表4 PF研究会「第三次とりまとめ」において示された主な措置

	主な項目	プラットフォーム事業者に求める具体的措置
対応の迅速化に係る規律	措置申請窓口の明示	削除申請の窓口や手続の整備を求めることが適当。
	受付に係る通知	申請等を受け付けた日時が申請者に対して明らかとなるようにすることが適当。
	運用体制の整備	我が国の文化・社会的背景に明るい人材を配置することが適当。
	判断結果及び理由に係る通知	一定の期間内（1週間程度）に、申請者に対して対応結果を通知し、削除を行わなかった場合にはその理由を併せて説明することが適当。
運用状況の透明化に係る規律	削除指針	投稿の削除等に関する判断基準や手続に関する「削除指針」を策定し、公表させることが適当。
	発信者に対する説明	事業者が投稿の削除等を講ずるときには、発信者に対して、投稿の削除等を講じた事実及びその理由を説明することが適当。
	運用状況の公表	事業者の取組や削除指針に基づく削除等の状況を含む運用状況の公表を求めることが適当。

（出所）「プラットフォームサービスに関する研究会 第三次とりまとめ」（令6.1）より作成

#### （4）デジタル社会における郵便局の地域貢献と郵便の在り方

平成19年10月、「経営の自主性、創造性及び効率性を高めるとともに公正かつ自由な競争

<sup>32</sup> 投稿の削除の手段として、プラットフォーム事業者等を相手方とする裁判手続による削除もあるが、被害者にとって金銭的、時間的に利用のハードルが高く、利用数は少ない。

<sup>33</sup> 前者は曾我部真裕京都大学大学院教授、後者は中澤佑一弁護士のコメンタリー（『朝日新聞』（令5.11.29））。

を促進し、多様で良質なサービスの提供を通じた国民の利便の向上及び資金のより自由な運用を通じた経済の活性化を図る」<sup>34</sup>ため、郵政民営化関連6法に基づき郵政民営化が行われ、それまで国又は公社といった1事業体で営まれてきた経営形態は、持株会社である日本郵政株式会社（以下「日本郵政」という。）と4事業会社の5社体制となった。さらに、平成24年4月に議員立法として成立した改正郵政民営化法等に基づき、同年10月に郵便事業株式会社と郵便局株式会社の2社が日本郵便株式会社（以下「日本郵便」という。）として統合され、現在の4社体制に再編されたほか、ユニバーサルサービスの範囲が拡充され、日本郵政及び日本郵便に対して、郵便のみならず、貯金、保険の基本的なサービスの提供が責務として課されることとなった。郵政民営化から15年以上が経過し、少子高齢化、都市への人口集中、社会全体のデジタル化など、社会環境が大きく変化する中、全国津々浦々に設置されている郵便局の果たすべき役割等が課題となっている<sup>35</sup>。

#### ア 郵便局の地域貢献

日本郵便は、日本郵便株式会社法（平成17年法律第100号）により、「あまねく全国において利用されることを旨として郵便局を設置」する義務を負っており（第6条）、郵政民営化以降も、郵便局数は約2万4千局の水準を維持しながら推移している。一方、地方公共団体の支所や出張所の数は減少が続いていることから、総務省が令和5年3月に公表した「郵便局を活用した地方活性化方策（とりまとめ）」では、郵便局が持つ強みの一つとして、「過疎地においては、人口減少の中、最後の「常勤の社員がいる事業拠点」となりつつある」こと等を挙げ、郵便局において、自治体窓口業務の取扱いに加え、人材やスペース等を活用した各種の取組を推進するとしている。

こうした状況の下、情報通信審議会の郵政政策部会では、令和4年10月に諮問された「デジタル社会における郵便局の地域貢献の在り方」について議論が続けられている。令和5年11月に開催された同部会において示された「論点整理（案）」<sup>36</sup>では、郵便局に対して「行政サービスの補完」としての役割に大きな期待が寄せられているとし、「行政サービスに加え、地域の利便の増進に資するサービスをワンストップで提供し、コミュニティ・ハブとしての役割を担っていくことも考えられるのではないかとされている。

#### イ 郵便料金の引上げ

郵便料金については、原則、日本郵便から総務大臣への届出によって決定されるが、封書等の「第一種郵便物」のうち25グラム以下の定形郵便物については、総務省令（郵便法施行規則第23条）により料金の上限が定められている。

日本郵便は、令和5年12月に、郵便物数は平成13年度をピークに大きく減少しており、今後も右肩下がりの傾向が継続していくこと、人件費や燃料費の上昇等により営業費用の増加が見込まれることに加え、日本郵便の令和4年度の郵便事業の営業損益が郵政民

<sup>34</sup> 郵政民営化法（平成17年法律第97号）第2条（基本理念）

<sup>35</sup> なお、産経新聞（令6.1.7）は、自由民主党内において、「日本郵便を日本郵政に統合し、日本郵政と金融2社の連携を強化」することや「完全売却が義務付けられている日本郵政の金融2社株を一定程度、継続保有できる規定を盛り込む」こと等をポイントとして、第213回国会（常会）の会期中に議員立法として提出することを目指し、郵政民営化法の改正に向けた議論が進められていると報じている。

<sup>36</sup> 情報通信審議会郵政政策部会（第35回）（令5.11.20）資料35-2

営化後初めての赤字（▲211億円）を計上したことを挙げ、「今後とも、郵便サービスの安定的な提供を維持するためには、郵便物数の太宗を占める第一種郵便物も含めた郵便料金の早期引上げをお願いせざるを得ない状況」とした上で、総務省に、総務省令の改正を要望した<sup>37</sup>。これを踏まえ、同月、情報通信行政・郵政行政審議会に対して、料金上限を現行の84円から110円に引き上げる総務省令改正案について諮問がなされ、郵政行政分科会において議論が行われている。

総務省令で定める定形郵便物の料金は、消費税増税に伴う改定を除き平成6年から据え置かれており、引上げが行われれば約30年ぶりとなる。また、料金引上げを行った場合でも、令和8年度には再び赤字となる見通しとされており<sup>38</sup>、料金引上げにとどまらず、郵便のユニバーサルサービスの在り方等について総合的な検討を行うことが求められよう。

(みながわ けんいち、すずき ゆき)

---

<sup>37</sup> 情報通信行政・郵政行政審議会郵政行政分科会（第88回）（令5.12.18）資料88-1。なお、日本郵政の増田寛也社長は、令和5年12月の定例記者会見において、令和6年10月に郵便料金の引上げを行いたいとしている。

<sup>38</sup> 『日本経済新聞』（令5.12.19）、『毎日新聞』（令5.12.19）等