

提言型政策仕分けから見えるもの——電波行政のあり方に関する議論から——

京都大学公共政策大学院5期生（総務省）

大橋 豊

1. はじめに

平成二三年一月二〇日から二三日までの四日間、内閣府の行政刷新会議は、提言型政策仕分けを実施した。民主党への政権交代後、第三弾までの事業仕分けが行われてきたが、提言型政策仕分けの実施は、今回が最初である。

過去に実施された事業仕分けについては、法的位置付けが存在せず、評価結果に拘束力が無いことなどが問題点として指摘されてきた。本稿では、新たに実施された提言型政策仕分けの意義や限界等について、一月二一日に行われた「電波行政のあり方」に関する議論から明らかにすることとしたい。

2. 提言型政策仕分けの目的

提言型政策仕分けの目的は、東日本大震災からの復興や現下の厳しい財政事情に鑑み、歳出全般にわたる見直しが必要であるとの観点から、

無駄や非効率の根絶といったこれまでの視点にとどまらず、主要な歳出分野を対象として、政策的・制度的な問題にまで掘り下げた検討を行い、来年度予算編成だけでなく、中長期をも見通した政策的・制度的対応を各府省に促すことにある（第二回行政刷新会議 資料2-1）。

今回取り上げる電波行政のあり方についての議論の中心は、新たな周波数の割当てに当たり、オークション制度を導入することについてどのように考えるかに関するものである。従来の事業仕分けが、既に実施されている事業を対象とした議論であるのに対し、今回は周波数オークションを今後どのように実施していくかという政策的観点からの議論であり、提言型政策仕分けの開始に伴って、扱うことのできたテーマであると考えられる。

3. 周波数オークションについて

提言型政策仕分けにおける議論を見る前に、

周波数オークションについて、ごく簡単に背景等を述べておきたい。

周波数オークション制度は、電波の特定の周波数に係る免許人の選定に関し、国が競売を実施し、最高価格を入札した者を有資格者とする制度であり、その導入には電波法の改正が必要となる。周波数オークション制度を導入するメリットとしては、①電波の有効利用の推進、②無線局免許手続の透明性・迅速性の確保、③国家財政への寄与が挙げられる。

民主党は政権交代前からオークション制度の導入を訴えてきた一方、総務省や当時与党であった自民党は外国における失敗事案などから、導入に慎重であった。しかし、民主党に政権が移って以降の平成二二年一二月、総務省は『光の道』構想に関する基本方針』を策定し、その中で「第四世代移动通信システムなど新たな無線システムに関しては、諸外国で実施されているオークションの導入についても、早急に検討の場を設けて議論を進める」こととされた。これを受けて総務省は、総務副大臣主催による「周波数オークションに関する懇談会」を平成二三年三月から開催し、周波数オークションの導入に際しての課題及び具体的方策等の検討を行うこととなった。提言型政策仕分けが行われる一月の時点では、既に第四世代携帯電話に用い

る周波数について、オークション導入に前向きな内容の報告書（案）が取りまとめられ、パブリックコメントにかけられている最中であった。

なお、第四世代携帯電話は二〇一五年頃に実用化が想定されている移動通信システムであり、それよりも前に三・九世代携帯電話用周波数として 700/900MHz 帯の割当てが予定されている。特に 900MHz 帯の周波数割当てについては、平成二三年五月に成立した改正電波法のスキームによって既に手続が進行中であり、700/900MHz 帯についてオークションの実施は想定されていない状況であった。

4. 実際のやりとり

ワーキンググループは東京・池袋のサンシャインシティ文化会館を会場とし、一般向けに傍聴席が用意されたほか、ニコニコ動画などインターネットでも同時中継され、事後においても当日の様様を視聴できるようになっている。また、行政刷新会議事務局はツイッターに公式アカウントを開設し、情報発信を行うことで、話題の広がりを狙った。会議の公開というだけではなく、積極的に外部に見せようとする主催者の意図が見て取れる。

そのような環境の中、本テーマについては、進行役の内閣府行政刷新会議事務局参事官、総

合通信基盤局長をはじめとする総務省職員、財務省主計局主計官のほか、以下の八名の評価者が参加した。

【評価者】

一国会議員一
吉良 州司（衆）
仙谷 由人（衆）
藤本 祐司（参）

一民間有識者一
岩瀬 大輔（ライフネット生命保険（株）代表取締役副社長）
鬼木 甫（株）情報経済研究所代表取締役所長）
佐藤 主光（一橋大学大学院・政策大学院経済学研究科教授）
土居 丈朗（慶應義塾大学経済学部教授）
山田 肇（東洋大学経済学部教授）

実際の進行は次の様に進められた。最初に藤本議員より論点提示が行われ、その後、総務省職員からの説明、続いて財務省より財政当局の考え方が示された。その後、主に評価者からの質問に総務省職員が回答するという形で議論が進められ、最後に提言が取りまとめられるまでのトータルの所要時間は、約一時間半であった。

最初に藤本議員から提示された主な論点は、

①周波数の割当てに関する現行制度、運用の問題点、②オークション制度の導入の是非、導入する場合の時期、収入の在り方、の二点である。

これに対して、総務省からは、①利用状況調査などを通じて、電波の有効利用を図っていること、②三・九世代携帯電話の周波数割当てについては、五月に国会で成立した改正電波法に基づいて作業を進めつつあること、③周波数オークション制度については、懇談会の報告書（案）が一月に取りまとめられたところであり、第四世代携帯電話を念頭に、速やかに必要な法律案を国会に提出する予定であること、などが説明された。

財務省からは、①オークション制度の導入は是非行うべきであること、②可能な限り早期に導入すべきであること、③オークションの収入は一般財源とすべきであること、以上の三点が説明された。

ひと通りの説明が終わったところで議論に入ったが、議論の中心はオークション制度に関するものであり、とりわけ、なぜ三・九世代携帯電話からオークションの導入ができないのかに集中した。総務省は、総論としては早期の導入に賛成ながらも、オークションの導入には制度整備が必要であり、周波数の割当てが遅れるこ

とになること等を理由として、消極的な姿勢を示した。

5. 提言

議論を踏まえて評価者が取りまとめた主な提言内容は、①三・九世代携帯電話からオークション制度を導入すべきこと、②オークションの収入は一般財源とすべきことの二点である。やや長くなるが、提言をそのまま引用する（下線部は筆者）。

オークション制度の早期導入は、透明性・公平性・財源収入の観点から国民の理解は得られる、プラチナバンド、第三・九世代から即時導入すべき、現在の進行中の 900MHz の割当方針は国民共有の財産を不当に低価で渡すことになる、オークションを入れない理由はなく、早急に導入するため改正法案を通す努力をすべき、（財）移動無線センターを使つての裁量権行使を続けたいという執念しか感じられない、といったオークション制度の早期導入を求める意見がほとんどであり、第三・九世代携帯電話からオークション制度を導入すべきということを当ワーキンググループの提言としたい。

なお、電波監理については規制改革として検討すべき、総務省電波部・電波行政の在り方に

についても考えるべき、といった意見もあった。また、導入した場合のオークション収入をどうするかについては、国民共有の財産である電波については国が責任を持つという意味で一般財源とした方がわかりやすい、オークション収入を特定財源にする理由がない、国家財政が厳しく一般財源とした方が国民の理解が得られやすい、といった全員が一般財源とすべきだとの意見であり、オークション収入は一般財源とすべきということ当ワーキンググループの提言とした。

6. その後の展開

以上のような過程を経て、オークション制度は三・九世代携帯電話から導入すべきとの提言が出されたが、インターネットや新聞各紙において提言の内容が伝えられると、特にオークションの実施時期について世間の関心が高まっていく。その後の大臣会見、国会質疑においても度々取り上げられ、今後の動きが注目されることとなった。

まず、一月二二日の記者会見において、記者から今後の対応について問われ、川端総務大臣はこれから考えていく旨述べたが、携帯電話の電波が非常に混雑しており、できる限り早い周波数の割当てが必要であるとの認識を示した。

この問題は国会においても取り上げられる。二四日の衆議院総務委員会において、自民党の平井たくや議員が、スケジュールに沿って、従来通り対応することを求めたのに対し、川端大臣は「今動いている現実は大変重いものであるということは承知をいたしております」などと述べ、これから責任を持って対応していく旨、答弁を行った。二五日の記者会見でも、その後の検討状況について問われ、川端大臣は二二日の記者会見、二四日の国会答弁と同様の回答をしている。

その後、一月一日に開催された衆議院総務委員会において、川端大臣は、「総務省としては、既定の方針どおり、本年五月に成立した改正電波法に基づき、スケジュールに沿って粛々と手続を進めてまいりたい」と明確に述べ、大臣としての判断を示した。その理由として、①五月の電波法を改正に基づいて、現在手続を進めている過程にあること、②急増するトラヒックに対応するため、周波数の割当ては急務であり、関連の業界もこの前提に立って準備を進めていることの二点を挙げている。

二月二日には、蓮舫行政刷新担当大臣が総理の閣僚懇における発言を引き合いに、総務省の取組に期待するとの発言を記者会見で行ったが、川端大臣は二月二日、六日、九日の記者

会見、一二月六日の参議院総務委員会でも同様の方針を説明した。

また、提言については、一二月一九日に開催された「周波数オークションに関する懇談会」でも取り上げられたが、三・九世代携帯電話からの実施を見送る方針が確認され、翌二〇日に正式な報告書が公表された。これにより、総務省のスタンスが完全に固まるとともに、平成二四年一月一九日に行われた第二四回行政刷新会議において、総務省の考え方が説明された。

このように、大きな混乱を招いた末、結果的に提言内容は受け入れられることなく、従来からの総務省の方針が継続されることとなった。

7. 成果と問題点

(1) 成果

まず、提言型政策仕分けを実施した成果は、数千億円もの収入に結び付く制度について、公開の場で議論されたこと自体にあったと考えられる。オークション制度の導入については、総務省の懇談会において公開の議論が行われてきたが、収入の確保はオークション制度の主たる目的ではなく、財務当局の考え方が直接表明されることはなかった。周波数オークションの議論が、総務省と財務省の双方が参加する中、第三者も含めて公開で行われたことに、大きな意

味があると考えられる。

次に、総務省の報告書に提言の趣旨が一部反映されたことである。目前に控えた三・九世代携帯電話の周波数の割当てにおいては、オークションは実施しないとしたものの、いったん有効期限が到来した後は、オークション実施の可能性が否定されない書きぶりに修正された。「中長期をも見通した政策的・制度的対応を各府省に促す」とする提言型政策仕分けの目的は、この部分において果たされたことになる。

(2) 問題点

一方、このような混乱を招いた原因を考えるため、①対象となる政策等の選定の在り方、②政策決定との関係、③提言の位置付けの三点を取り上げたい。

①対象となる政策等の選定の在り方について

今回、提言型政策仕分けの対象となった一〇のテーマは、一月一日の第二回行政刷新会議で決定された。選定に当たったの考え方は、第二回行政刷新会議において既に明らかにされていた。しかし、各テーマについて、誰が、どのような経緯で、なぜ取り上げたのかに関する明確な理由は示されていない。この点については、一二月六日の参議院総務委員会において、

たちあがれ日本の片山虎之助議員が質問を行っている。園田康博内閣府大臣政務官は、取り上げる項目については親会議である行政刷新会議で決定をしている旨、答弁を行ったが、その詳細については語られなかった。

これについては、①与党議員又は民間有識者の評価委員による提案、②財務省による提案、③それ以外の第三者による提案が可能性として浮上するが、実際のところは不明というほかはない。だが、混乱の背景は、テーマの選定に始まったといえる。周波数オークション導入は、第四世代携帯電話からすることが既に規定路線となりつつある中で、突然このようなテーマについて議論を行うことは、混乱を招く可能性が最初から高かった。

では、なぜ行政刷新会議はあえて周波数オークションを対象として取り上げたのだろうか。対象となる政策は、聖域無く選定したということかもしれないが、民主党内の調整不足という側面も指摘可能である。今回の提言型政策仕分けでは、事後にいわゆる「アンチヨコ」と呼ばれる資料の存在が報じられ、蓮舫大臣もその存在を認めた。台本が用意され、当日の流れまである程度事前に決まっていたならば、総務大臣と事前に調整することも可能であったのではないだろうか。それがなぜ行われなかったかにつ

いても、様々な可能性が考えられるが、これ以上は触れないことにする。

② 政策決定との関係について

提言型政策仕分けが実施される段階において、総務省の懇談会は第四世代携帯電話を念頭に置いたオークション制度の導入を決める報告書案をまとめ、既にパブリックコメントに付している段階であった。しかも、当該懇談会は総務副大臣が主催していたものであり、副大臣、政務官が出席している下で議論が進められてきたという経緯がある。さらに、三・九世代携帯電話の周波数割当てについては、それ以前の電波法改正を通じて国会の意思表示が既になされているともいえるべき状況にあった。

このように、提言型政策仕分けは、各省における政策形成のプロセスや、国会における議論との整合性が問題となることがある。主に個別の事務事業が対象とされた事業仕分けと比較して、提言型政策仕分けは政策的・制度的問題にまで踏み込むこととなるため、進行中の議論や過去の合意との整合性が特に課題となる。

その意味では、提言型政策仕分けを実施するタイミングとして、有効な局面とそうでない局面があると思われる。ある程度方針が決まってしまうてからの実施は、混乱を招く結果につな

がる可能性が高いが、各省や国会で議論が始まる前に、本格的な議論を促す目的で実施する場合には、有効であると考えられる。また、過去に方針が決定されている事案であっても、時間の経過とともに環境が変化し、政策の前提が失われているような場面においては、有効ではないだろうか。

③ 提言の位置付けについて

提言型政策仕分け終了後の第三回行政刷新会議において、「所管府省において、今後、提言を受けての具体的な制度設計や改革の進め方・工程を検討すること」が確認されたが、今回の事案で、最終的には所管府省が同意しなければ、提言の内容は実行に移されないことが明らかとなった。特にオークション制度の導入には電波法の改正が必要であり、内閣府や財務省が強権的に実現できる内容ではない。政策的・制度的な問題への対処は、無駄を排除し、予算を削減することに比べ、はるかにハードルが高いといえる。しかし、それでは提言に閣議決定や法的位置付けを与えた方がよいのだろうか。

この点については、①二時間にも満たない議論に閣議決定や法的位置付けを与えることは是非、②評価者の位置付けが問題とされよう。特に後者については、評価結果についての公平性

への疑問が根底にある。事業仕分けの特長としては、公開性、外部性、現場主義といったことが挙げられてきたが、公平性・中立性については掲げられていない(ただし、「ワーキンググループにおいては、全体として丁寧な議論を行っており、…『公平性を欠く』とは考えていない」とする政府の見解が存在する。衆議院議員高市早苗君提出行政刷新会議における事業仕分けの手法等に関する質問に対する答弁書、平成二一年一月二四日)。しかし、評価者は公平な立場で判断を下しているとの外観を示しながら、実際には公平とはいえない運用が行われているとすれば、閣議決定や法的位置付けを与えることには慎重にならざるを得ないだろう。

8. おわりに

本稿では、提言型政策仕分けの意義や限界等について、「電波行政のあり方」に関する議論から明らかにしてきた。周波数オークションの実施という点では方向性は一致しつつも、「仕分けの側」と「仕分けられる側」がオークション収入という「打ち出の小槌」を前にして、同床異夢であったことが浮き彫りとなった。しかし、提言型政策仕分けに大きな期待を抱くのはそもそも誤りであり、今回のテーマについても一定の成果を挙げたと評価すべきかもしれない。