

総務官僚接待問題で考える不透明な「許認可」行政

田中秀明・明治大学公共政策大学院教授

2021年3月5日



田中秀明氏＝宮武祐希撮影

2月24日、総務省の局長らが放送事業者から繰り返し接待を受けていたことから、国家公務員倫理規程違反により処分された。接待する側に菅義偉首相の長男がいたことから、国会やメディアで問題がクローズアップされている。菅首相の影響力や責任に関心が集まっているが、問題の本質は放送・通信に関する規制のガバナンスにある。

接待の構図

最初に今般の経緯を整理する。報道（「毎日新聞」（2021年2月23日）など）によると、2006年9月菅義偉氏が総務相に就任し、長男が総務相秘書官に登用、08年長男は秘書官を辞めて東北新社に入社した。同社は16年から5年間で計39回、総務省幹部を飲食で接待した。この中には、総務省を退官して、内閣広報官となった山田真貴子氏（3月1日に辞職）も含まれている。

接待が行われた期間において、17年1月総務省が東北新社をBS4K放送事業者に認定、18年4月総務省がCSの「囲碁・将棋チャンネル」（東北新社の子会社が運営）をハイビジョン未対応で唯一衛星基幹放送事業として認定、20年3月総務省が東北新社子会社「スター・チャンネル」の放送事項の変更を許可、など放送事業を巡る許認可が行われている。

また、東北新社が加盟する衛星放送協会が衛星利用料金などの低減を要望していたことも判明している。衛星放送は、近年、インターネットの動画配信サービスに押されて利用者が伸び悩んでいたことが背景として挙げられる。

こうした動きで浮かび上がるのは、規制を課す省庁と規制を受ける業界の間にある典型的な構図である。放送業の許認可や利用料金の設定は事業者にとって死活問題であり、関連する情報の入手などのため、接待を行うことに意味がある。

「毎日新聞」（2021年2月25日）は、「24日に処分を受けた総務省の11人は、通信や放送行政の中樞を担う旧郵政省出身の幹部ばかりだ」、「減給3カ月の処分を受けた谷脇康彦氏は総務省事務方ナンバー2の総務審議官で、次期事務次官の呼び声も高い。放送行政に直接携わった経歴は浅いが、特に携帯電話などの通信分野に強く、携帯料金値下げのキーマンとして菅首相の信頼も厚い。情報流通行政局長として放送行政の責任者だった秋本芳徳氏は、一連のNHK改革も主導した」と報じている。

官僚接待の理由

官僚の接待問題は、注目を集めたものだけでも、旧大蔵省（1998年）、防衛省（2007年）、文部科学省（2018年）、そして総務省と同時期に判明した農水省などがあり、繰り返されている。1999年には、国家公務員倫理法が制定されている。具体的には、利害関係者からの接待や金品贈与が禁止され、割り勘でも1人1万円超の飲食は事前届が必要になるなど、厳しい

ルールが導入された。導入最初は、大学の同級生でも、利害のある会社に勤めていると、一緒に飲むことができなかった。

にもかかわらず、である。筆者が旧大蔵省に入省した80年代は（そしてその前も）、官民だけではなく官官などの接待は日常であり、一晩に二つも三つもの宴席を掛け持ちしている人が少なからずいて、接待の回数が官僚の実力の指標にもなっていた。今般、内閣広報官を辞職した山田氏は「飲み会を断らない女」と誇示していたようだが、ひと昔前に戻った印象を受けた。

24日の処分にあわせて、武田良太総務相は、記者会見で、「倫理法令違反に対する認識の甘さ、知識の不足が要因と考える。日ごろからの意識付けや、事前事後のチェックなど再発防止策を速やかに実施に移したい」（「朝日新聞」2021年2月25日）と述べたが、認識不足が接待の根本的な原因であろうか。

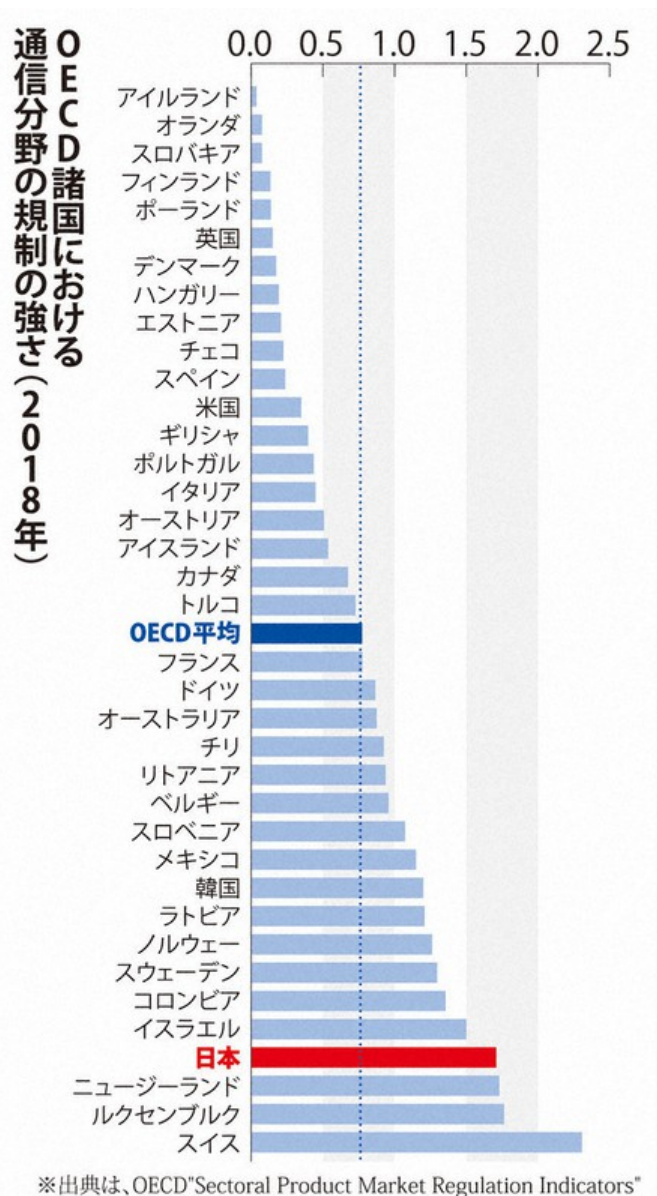
なぜ繰り返されるのか。問題の本質は、規制や許認可行政のあり方に関係する。許認可は、役所にとって権力であり、政治と業界に対して影響力を発揮できる。

規制やルールの透明性が低く行政の裁量が大きいほど、彼らの力は増大する。放送・通信に関しては、電波利用料（2021年度当初予算で約750億円）が毎年総務省に入り、いわば、彼らが「使える予算」にもなっている。

今回の問題で、政権は、一部の幹部職員の不祥事として片付けようとしているように見える。しかしながら、規制行政の背後には、政治家たちも存在する。彼らはしばしば許認可に口を出しているのだ（「モリカケ問題」を見よ）。自民党のベテラン議員は「今回の問題は、官僚を震え上がらせてきた首相への『忖度（そんたく）』が要因だ」、「官僚だって会食に行きたくて行ったわけじゃないだろうし、彼らを処分しても『かわいそうだ』って声が出てくるかもしれない」（「毎日新聞」2月25日）と述べた

そうである。武田総務相は、24日の記者会見で、省内に検証委員会を立ち上げて、行政がゆがめられた疑いがあったかを検証すると述べている。身内で検証できるか疑念があるが、どちらにしても、エビデンスに基づく検証を行ってほしい。

さらには、規制に関しては、既存の規制で守られている既得権益もある。技術の進歩もあり、昨今、世界中でインターネットが普及し、放送と通信の境がなくなりつつある。そうした状況で、既得権益を守ろうとしているのが放送業界ではないか。経済協力開発機構（OECD）の調査によると、日本の通信分野の規制（参入障壁、政府企業の存在、垂直統合の程度、市場の構造で評価）は18年時点で、38カ国中4番目に強い（図1参照）。規制は少なければ良いものではないが、電波の利用などについて既得権益が守られている。



【図1】 OECD諸国における通信分野の規制の強さ（2018年）

通信に関しては、携帯電話料金の問題もある。菅首相は、官房長官であった時から、日本の携帯電話料金の引き下げを進めてきた。実際、携帯大手は料金を引き下げるプランを新たに打ち出している。政権のアジェンダとして携帯料金の引き下げを掲げることに異論はないが、価格は首相の鶴の一声で引き下げるべきものなのだろうか。価格は市場で決まる、決めるべきものではないか。政府の役割は、市場が機能するようにルールをつくり、競争を促進させることではないか。

世界標準の独立規制機関

それでは、問題を解決するためにはどうすればよいか。電力や通信などのネットワーク産業は変化が激しく、どこの国でも規制のかじ取りは難しい。そこで各国は、大臣が監督する省庁から独立した規制機関を設置し、規制のガバナンスを強化している。規制の企画立案は省庁が担うとしても、その執行や監視は政治的な影響を排した方がよい。規制を受ける者がロビーイングで都合良く規制を維持・改変しようとするからだ。規制当局は規制される側の虜（とりこ）にもなる。

日本でも近年独立規制機関の設置が続いている。原子力規制分野では、福島原発事故を契機として、12年、政策を担当する環境省の下に新しい独立規制機関である原子力規制委員会が設立された。15年、市場を監視し競争を促進する独立規制機関として、エネルギー分野で「電力・ガス取引監視等委員会」が設置された。いずれも政治や政治の圧力を受ける行政の影響を極力排して規制を実施しようとしている。放送・通信分野についても、健全な市場の発展と消費者の利益の確保などのため独立規制機関の設置を検討すべきだ。

実は、歴史をさかのぼると、日本にも放送や電波の規制を所管する独立規制機関が存在していた。1950年に設置された「電波監理委員会」である。これは、第二次世界大戦後、日本を占領した連合国軍総司令部（通称「GHQ」）が強く導入を求めたものであった。

行政委員会とは、国や地方公共団体の一般行政部門に属し委員による合議制の形態をとる行政庁の一つであり、いわゆる大臣が直接指揮監督する大臣庁とは異なる。一般に、政治的中立性の確保、準司法的な手続きの必要性、行政の民主化などの観点から、行政委員会が導入されている。現在国内に設置されている行政委員会としては（先に紹介した二つの委員会の他）、人事院や会計検査院、国家公安委員会、個人情報保護委員会、公害等調整委員会、中央労働委員会、運輸安全委員会などが挙げられる。

残念ながら、電波監理委員会は2年余しか活動せず、1952年、吉田内閣によって廃止されてしまった。放送・電波行政を政治的なコントロールが利

かない行政委員会に委ねたくないといったことなどが主な理由だった（電波監理委員会を巡る経緯は、村上聖一「電波監理委員会をめぐる議論の軌跡」『放送研究と調査』（2010年3月）が詳しい）。

電波監理委員会は廃止されたが、その後も、放送・通信分野での独立規制機関の設置は幾度となく議論されている。例えば、1997年当時の橋本龍太郎内閣による行政改革で検討された「通信放送委員会」構想や2009年の選挙で勝利した民主党政権による「日本版FCC構想」（FCCとは、米連邦通信委員会を指す）である。

OECD諸国で、現在電波の割当てなどを大臣庁が実施している国は日本ぐらいである。アジアでも、独立規制機関として、台湾が2006年に国家通信放送委員会を、韓国が2008年に韓国放送通信委員会を、設置している。日本も、他の分野で独立規制機関を設置しているのに、なぜ放送・通信はできないのか。

規制に必要な高度の専門性

規制に関する行政として、世界のベストプラクティスを紹介したい。オーストラリアでは、通信省のほかに、首相内閣府に規制改革室が置かれ、政府横断的に規制の質のチェックや規制緩和を推進する。また、独立規制機関として競争・消費者委員会が設置され、通信分野の競争状況や価格を分析する年次報告書も出している。各種ネットワーク産業への第三者のアクセス接続を促進する国家競争委員会も設置されている。

さらに、規制や市場の競争性などを独立的に調査分析する生産性委員会も置かれている。同委員会は専門性に基つき問題を分析し、政府に対して勧告なども行うが、それを受け入れるかどうかは政府の判断である。日本の審議会のように、委員の意見を聞きつつ、役所が報告書を作成するものではない。独立的な調査分析と政治的な意思決定が明確に分けられており、特に日本が見習うべきことだ。

規制や競争政策の企画立案や実施には、高度の専門性が必要である。しかし、日本では、例えば総務省の担当部局に関連分野の博士号や弁護士資格を有する職員が何人いるだろうか。通信に限らず、あらゆる分野で経済社会の変化に対応するため公務員には高い専門性が必要になっているが、現実にはそうした方向に進んでいるとは言い難い。一例が内閣人事局の設置で、公務員がより政治化し、専門性が軽視されつつある。

今後、放送や通信はさらなる発展が期待される。その際には適切な自由化と規制のかじ取りが求められる。規制改革は、単に規制の数を減らすことではなく、規制に基づくルールを通じて市場を育成するとともに、消費者の利益を守ることにある。

特に、日本に欠けているのは証拠に基づく規制の実施やその評価であり、ガバナンスの一層の強化が求められている。

今般の総務官僚の接待は、単に「公務員の認識の甘さ」の問題ではない。日本の規制行政の問題なのだ。接待の背後にある真の問題に光を当てて必要な対策を講じない限り、今後も接待は国民の見えないところで繰り返されるだろう。

また、行政の裁量が大きく、透明性が低い規制を続けている限り、日本の放送・通信の市場は発展しないだろう。

[<政治プレミアトップページはこちら>](#)

田中秀明

明治大学公共政策大学院教授

1960年生まれ。85年大蔵省（現財務省）入省。オーストラリア国立大学客員研究員、一橋大学経済研究所准教授、内閣府参事官などを経て、2012年より現職。専門は財政・ガバナンス論。著書に「官僚たちの冬 霞が関復活の処方箋」など。

毎日新聞のニュースサイトに掲載の記事・写真・図表など無断転載を禁止します。著作権は毎日新聞社またはその情報提供者に属します。

画像データは（株）フォーカスシステムズの電子透かし「acuagraphy」により著作権情報を確認できるようになっています。

Copyright THE MAINICHI NEWSPAPERS. All rights reserved.