

「BB ユニバ」の政治過程と情報社会学の分析フレームワーク

The political process of Broadband Universal Service in Japan
and the analytical framework of Infosociconomics

山内康英／Yasuhide YAMANOUCHI

学校法人日本財団 ZEN 大学 知能情報社会学部 教授

[Abstract]

This paper examined origins and political process of the broadband universal service in Japan as a case study to apply the analytical framework of Infosociconomics' studies. In June 2022, Diet passed the law amending Telecommunications Business Act, which positioned broadband Internet as a new universal service for the telecommunication carriers in Japan. Broadband universal services, as well as PSTN's universal services, cannot be provided by market mechanisms alone. The 2022 amendment introduced a new subsidy to support operational costs for the ISPs, who use the "last mile" technologies such as optical fiber, HFC (Hybrid fiber-coaxial), and fixed mobile. A long-term political process from 2006 to 2026 was needed to accomplish the introduction of "Internet as an Universal Service," in which process Kishida administration's "The Vision for a Digital Garden City Nation" in 2021 marked a turning point. The previous researches relating to the analytical framework include; Luhmann's social systems theory and sociology of law, and Ikujiro Nonaka's theory of organizational knowledge creation.

[キーワード]

ブロードバンド・ユニバーサルサービス、電気通信事業法の改正、政策サイクル、組織的知識創造理論

1. はじめに

情報社会の進展にともなって新しい法律が必要になる。日本の国会と行政府は、情報化に関連した法律や制度を、どのように立法化しているのだろうか。本稿ではこの点を、広帯域インターネットのユニバーサルサービス化を事例として、情報社会学の分析フレームワークから検討したい。

情報社会学の分析フレームワークによれば、情報社会では、世界システムの3層構造、つまり、(1) 国民国家の政治過程と、(2) 世界市場、および (3) インターネット、が並存し、また重畳している。この3層構造のインターネット上では、Open AI 社や Google 社が技術革新を追求し、これを世界市場でビジネス化している。また他方では、世界市場のビジネスの在り方や社会的なリスクに調整介入しようとする各国の政府の立法過程が、一定のタイムラグをとらないながら同時進行でこれと重なり合っている。¹

本稿の事例：「BB ユニバ」

情報社会では、ブロードバンドつまり広帯域のインターネット接続が国民生活に不可欠の社会基盤となる。2022年6月、電気通信事業法の一部を改正する法律が国会で成立した。この改正では、光ファイバー、ケーブルテレビ、固定モバイルといった「ラスト・マイル」の技術を前提として、広帯域のインターネット接続を電気通信事業者一般のユニバーサルサービスとして位置付けた。

この改正では、既存のユニバーサルサービス、つまり固定電話相当の音声サービスを「第1号基礎的電気通信役務」、広帯域のインターネット接続を「第2号基礎的電気通信役務」として再定義した。広帯域インフラを、電気通信事業のユニバーサルサービスとすべきだ、との主張は、2000年代初頭からあった。2024年度に終了した公衆交換回線網のIP網への転換とあわせて、広帯域のユニバーサルサービス（「BB ユニバ」）は、日本の情報社会の進展を画するものだ、ということになる。

ユニバーサルサービスは、市場メカニズムを補完するものであって、「電話ユニバ」と同じく、市場メカニズムだけで「BB ユニバ」を提供することはできない。2022年の電気通信事業法の改正は、新しいユニバーサルサービスの維持費用を支援する交付金制度を新設する内容になっている。今回の電気通信事業法の改正には、2006年から2026年に至る長期間の政治過程が係わっている。このなかで、岸田政権の「デジタル田園都市国家構想」が重要な転機となった。また、都市と地方の光ファイバーの一体的整備、および維持のための費用負担の社会的均衡性、といった論点の具体化については情報通信審議会が答申を提出した。本稿では、このような点を踏まえて、情報社会の市場に対する調整介入の事例研究として、「BB ユニバ」の政策決定過程を検討したい。

2. 本稿の分析フレームワークと先行研究

本稿の分析フレームワークの先行研究として、(i) 社会システム論とルーマンの法社会学、および(ii) 野中の組織的知識創造理論がある。²

(i) 社会システム論と法社会学

現在の社会では、多くの争点や社会問題をめぐる多数の立法化のプロセスが並行して進んでいる。ルーマンやトイブナーは、このような立法化を「法化」もしくは「法制化」*Verrechtlichung* と名付けた。ドイツの法社会学者は、近代社会の法律の段階的な変化に着目し、現段階の法の在り方を「手続的な法」として以下のように定義している。

「市場も政府も、そして市場と政府のどの特定の結合形態も、失敗し続ける。可能なのはその失敗の具体相を敏速に特定し、とりえず有効な市場と政府の結合形態を探り出すことである。それを法の面から言い直せばこうなる。形式的法や実質的法も、そしてその組み合わせが、政治社会のなかで機能不全や逆機能を起こしているとき、それを認知して法及び法律学を再調整する営みのすべてが手続的と称される。」³

法社会学のこのような観点から、2022年の電気通信事業法の改正を説明すれば、つぎのようになる。この法改正は、ユニバーサルサービスという市民的な権利の拡張を含んでおり、実体法的な側面を有している。しかし電気通信事業法の改正は、政治体制に対する憲法的なものでも、また市民権の基本的な定義に関係するものでもない。電気通信事業法の改正は、市場経済に対する国家の調整介入という意味で、「手続的な法律機能」もしくは「結果志向的な法思考」になっている。⁴

ニコラス・ルーマンおよび情報社会学の社会システム論の観点からすれば、市場経済に対する国家の調整介入は、このような「結果志向的な法思考」であって、近代社会のシステム的な機能分化をあらわしている。(1) 政治、(2) 経済、(3) グローバルなコミュニケーション、という機能分化から、情報社会の世界システムは、必然的にマルチコンテクスト性を有することになる。⁵ この機能分化が、全体としての社会システムの維持および発展つまり社会階層間の対立や矛盾の(ある種の)解消を保証している。電気通信事業法のような経済行政法は、このような政策実施のための手続、要件および調整の枠組を定めるものであり、ここでいう手続的立法の代表格だ、ということになる。憲法に関連した立法過程であれば、資本主義と多元的な代表制民主主義といった政治経済体制自体が審議の対象になるであろう。BBユニバの導入は、もちろんこのような政治過程ではない。手続的な立法とは、憲法が定める権力行使のルールにしたがって成される立法過程を意味する。

(ii) 組織的知識創造理論と政治過程

経営学者である野中郁次郎の「組織的知識創造理論」は、組織の運営や価値創造の源泉を、集団による「知識」*knowledge* の創造と、その活用としてとらえている。組織的知識創造理論の中心的概念は、「暗黙知」*tacit knowledge* と「形式知」*explicit knowledge* の相互変換というSECIモデル、およびSECIプロセスのスパイラル的な上向を推進する「実践知のリーダーシップ」である。

SECIとは「(1) *Socialization*＝共同化⇒(2) *Externalization*＝表出化⇒(3) *Combination*＝結合化⇒(4) *Internalization*＝内面化」のアクロニムである。⁶ この理論は経営学の国際的なスタンダード・モデルになっている。

⁷ 重松、野中、鈴木の研究グループは、このモデルを社会的・組織的創造理論として政治過程に応用した。⁸

政治過程の出発＝「政治化」

社会的・組織的創造理論の政治過程は、社会に広く隠れて存在する「暗黙知」としての政治課題を、「政治化」*politicize* するところから始まる。つづいて「立法府」*legislature*、とくに衆議院が、これを立法化して「形式知」としての法律を審議し、議決する。法律には、通常「予算」*budget* が付いている。「行政府」*executive branch, administration* は、この年度予算を使って法律を執行する。その結果や効果について再度、国会は、今度は参議院が中心となって、決算および政策評価を実施する。政治過程とは、「立法⇒執行⇒決算・政策評価⇒立法⇒執行⇒決算・政策評価⇒…」という自己参照的なプロセスの全体を指している。

国民のだれもが、広帯域のインターネット接続を享受できるようにすべきだ、という重要な知識もしくは信念は、長らく「暗黙知」の状態にとどまっていた。⁹ これが政府の政策決定過程を経て、2022年に電気通信事業法の改正となり、「BBユニバ」の実施に繋がった。ここでは法律を「形式知」としてとらえている。

「暗黙知」の状態にある潜在的な社会問題が、争点や政治課題となり、議会制代表民主主義の制度に則った審議を経て国の政策となるプロセスは、膨大な量の「暗黙知」と「形式知」の相互変換、およびこれが支える社会的な「知識創造」knowledge creation になっている。重松、野中、鈴木の研究グループは、代表制民主主義の政治過程を、社会的・組織的創造理論知識創造の観点から、企業経営の SECI モデルと類比的にとらえている。

シャンタル・ムフと「闘技的民主主義」

政策課題に対する取り組みでは、保守や革新といった政治経済思想や、イデオロギー的な対立が、政策連合の構成の鍵となる。政策連合の間の競合関係から、議会の審議は、しばしば社会的な「闘技の場裡」となる。議会制民主主義の政治過程について、「闘技的」antagonistic という形容を使ったのは、ポストマルクス主義の哲学者シャンタル・ムフである。ムフは、「闘技的民主主義」agonistic democracy について、つぎのように記述している。

「民主主義理論家や政治家にとっての課題は、不偏不党な手続きを通じて、あらゆる対立する利益や価値観を調和させるような制度設計を試みることではない。むしろ異なったヘゲモニックな政治的プロジェクトが対峙できる、活気に満ちた対立軸を有する「闘技的」な公共圏 'agonistic' public sphere of contestation の創出を構想することである。これは、私の見解では、民主主義を効果的に運用するための必要条件である。」¹⁰

その国の政治基盤の安定度によっては、議会制民主主義の対立が、軍部によるクーデターや、隣国からの政治的干渉に発展するかもしれない。その場合には、立法の対象が、政治体制についての憲法的なものや、市民権の定義に直接、関係した実体法的なものにまで遡行する可能性がある。

3. 日本の政治過程と政策サイクル

予算の単年度主義

日本の政治過程は、審議と予算について単年度主義をとっている。政府と与党が通常国会を延長し、また臨時国会によって通年の国会審議を継続しても、審議未了となれば、その法案は会期終了とともに廃案となり、翌会期の継続審議にはならない。単年度主義をとる国として、通常予算は、運用上の通例として、1 月からはじまる通常国会で、4 月からはじまる新年度予算としての審議と承認を受けなければならない。

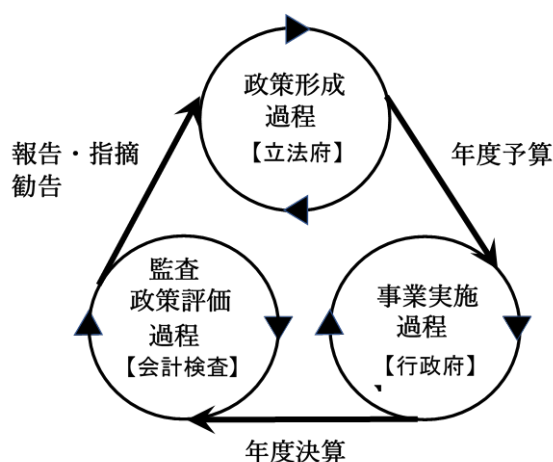
単年度区切りという国会の会期を前提として、政治活動のために連携する諸主体は、個別に集約した政治課題を政策形成のプロセスに乗せていくことになる。そのためには、年度を通して確保できる「政策連合」policy coalition を作り、毎年の政策決定のカレンダーに沿って、法案を通す作業が必要になる。この政策連合を実効的にするためには、「市民 ⇄ 政治家（政党と内閣）⇄ 産業界（財界や企業連合）⇄ 官僚（所管省庁）」という「オール・ジャパン」の体制構築が必要になる。

この連携で重要な役割を担うのが、所管の省庁の官僚である。なぜなら彼らが、省庁間を調整して予算を獲得し、鉛筆を舐めて、あるいはキーボードを叩いて法案の文章を作るからである。

作業のためのリーダーシップは、所管各省の争点つまり政策課題ごとに必要となる。これを霞ヶ関用語では、所轄部署の課長もしくは課長補佐が「政策を担ぐ」と表現する。政策を法律にするためには、所掌官庁の所轄部署の官僚の誰かが担当者となり、その政策を担いで1年間、このトラックを走らなければならない。

「政治過程・行財政・監査と決算」のハイパーサイクル

毎年の政策決定のカレンダーを決める政治過程と行財政のサイクルは、(1) 政策の形成と決定過程、(2) 予算の執行、および (3) 政策の監査と評価、という毎年のサイクル＝循環およびそのフィード・バックとして決まっている。政策の形成と行財政に関係する諸組織は、つぎのようになる。まず政権与党が内閣を組織し、予算、政策の実施、決算を主導する。



【図1：立法・行政・監査の3つのサイクル】

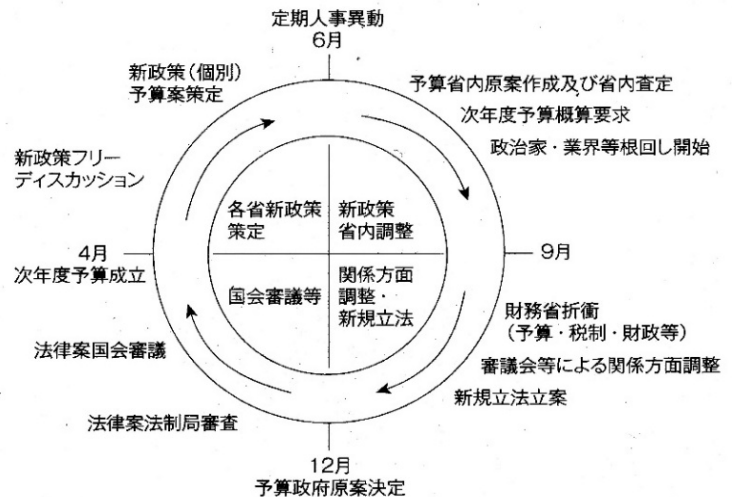
つぎに1府12省庁からなる行政府が分掌して、本年度の予算を執行する。このなかで国会は、翌年度の予算を決定するプロセスの場となり、また前年度の決算を審査する場になっている。したがってここには都合3年間の予算の執行、フィード・バックおよびフィード・フォワードが同時進行で進んでいることになる。

前年度の決算を審査するのが会計検査院である。会計検査院は、国会および行政府と連携しながら公会計監査を実施する。これを「図1」の立法・行政・監査の3つのサイクルの連携として図示した。行政府によって、本年度の予算が執行されるなかで、衆議院は、翌年度の予算を策定・決定する場となり、また参議院は前年度の決算を審査する場になっている。前年度の決算、本年度の執行、翌年度の予算で3年分が同時に並存するという意味で、日本の政治過程の全体は、3つの年度のサイクルを結合して一つの循環を作っている。これはサイクルのサイクルであるから、ハイパーサイクルだ、ということになる。¹¹

政策サイクルとその4象限

このハイパーサイクルの最初に来るのが、立法府を中心とした通常予算の政治過程のサイクルである。政治過程、行財政、決算というサイクル全体の循環のなかに、国家予算および公会計という政府の資金の流れがある。行政の活動は、「予算⇒執行⇒決算・監査」という財政の流れによって裏付けられなければならない。¹²

特定の政策課題を焦点として連携する「政策連合」は、多元的な政治的活動諸主体から構成されている。個別の政策連合は、「図2」の政策サイクルを前提として活動する。シーケンシャルな政策サイクルの活動を、以下の4象限に分けることができる。



【図2：通常予算の政策サイクル】

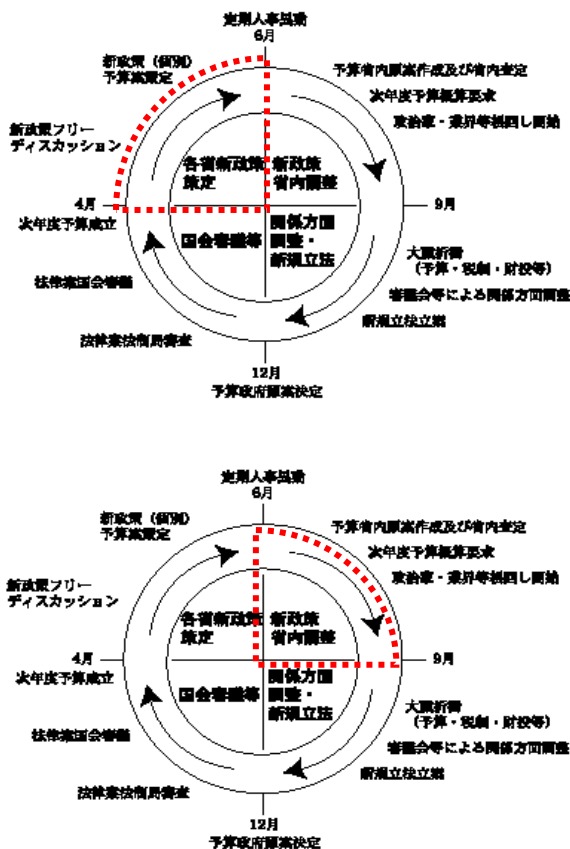
(i) 政策課題の策定（4月～6月）

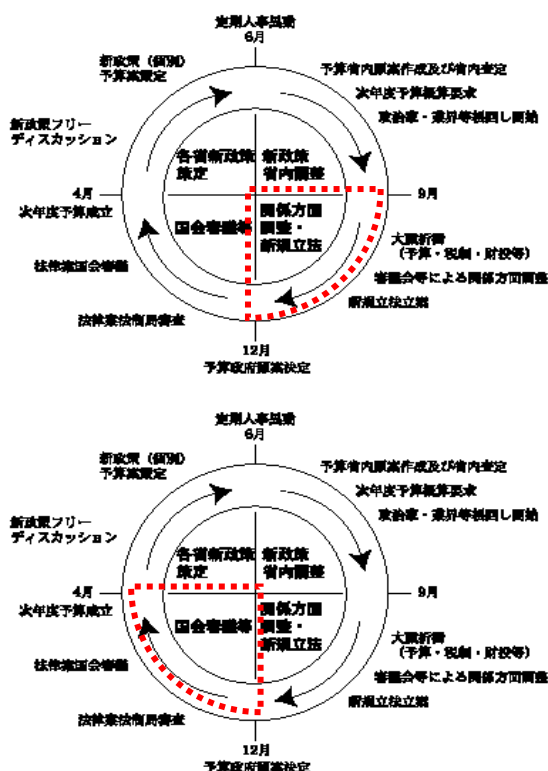
「図2」の4月から6月の活動はつぎの通りである。政策サイクルは4月の年度始めの政策課題の策定から始まる。この政策頭出しは、内閣府が通常6月に発表する政府の基本方針や、緊急の対応を要する政治課題を勘案しながら、目玉となる新政策などの趣向を凝らした政策アドバルーンを打ち出す。

実際の政策過程では、各省庁が審議会や専門委員会を立ち上げて、前年から、あるいは数年をかけて法案の準備を進めている。立法化は希少な機会であるから、政策の争点について十分な調査研究、関係団体のヒアリングやパブリック・コメント、政治家や派閥の根回し、関係各省庁との省庁間の「共同化」が不可欠になる。このような準備を終えて、立法化の目途の立った案件が、1年間の政策競争に参加する。

(ii) 省内予算原案作成と査定と概算要求（7月～9月）

6月の人事異動を挟んで、予算の省内原案作成と、省内査定および年次予算の概算要求が始まる。この段階で霞ヶ関と永田町は、利害集団の活動を通じて、政治家と官僚に持ち込まれていた政治課題に、それぞれの政治的コンテキストに即した政策立案を施すことになる。この段階は、暗黙状況にある政策課題に、適切なかたちで状況説明と対策案を付与し、政策を言語化＝立案して頭出しするという意味で、SECIモデルの「表出化」に相当している。





(iii) 財務省の折衝と法案、内閣予算案作成 (10 月～12 月)

9 月から年末の予算政府原案決定にかけて、財務省との折衝(予算・税制・財投など)が始まる。この時点で関係者との調整は、審議会やWGを通じて終了していなければならない。この段階では、大蔵省対策として、数字面での詰めが求められる。したがって新規立法が必要な場合には、この段階で法案の具体的な条文についての準備を済ませておく必要がある。

立法過程に乗った政策課題は、既存の制度や法律、予算配分といった既存の知識(「形式知」と結合し、実施可能な体系的な知識＝法案として位置付けられる。12 月に内閣は、「予算編成の基本方針」を発表して、通常国会に提出する予算案を作成する。この段階は SECI モデルという形式知との「連結化」に相当する。

(iv) 通常国会と審議 (1 月～3 月)

1 月から通常国会が始まる。各省が所掌する政策課題ごとに、担当者が法律案の内閣法制局審査と政治家向けの資料を作成して、国会答弁の説明作業をサポートする。

政治家の説明に必要な資料と、大蔵省に対して必要な資料とは、説明の形式や内容が異なっている。審議を通じて立法化された法律を、関係者は「内面化」する。

政策課題が政策サイクルを周回する条件

当該年度のほとんどの政策課題は、このサイクルのどこかで脱落する。それでは政策連合が政策サイクルを一周する条件とは何であろうか。特定の法案の成否は、法案を支持する国会の勢力図、法案の正当性、世論やメディアの応援、政策の準備状況や法案の条文、選挙と政党間の連立、政策連合を運営する資金や政治力、政治的事件や政局といった流動的状況に左右されている。議会制代表民主主義の政策形成とは、あるタイミングの一致、すなわち多層的な「政策の窓」が重なって開く瞬間を掴んで政策を実現する技術だ、ということができる。¹³

政治過程において政策連合は、それぞれの政策＝知識の正当性と正統性を主張し、政策サイクルの各部署で競合している。政策連合を個々に、あるいは全体としてだれが主導するのか、あるいは働き掛けの焦点をどこに向けるのかは、政策連合の構成と、当該年度の政治過程の「権力中心」power center に関係している。政策連合が政策競争を勝ち抜いて立法化に成功するかどうかは、つぎのような条件に依存する。それは (1) 政策の社会的な正当性、現実世界の緊急性および法案の準備状況、質の高い政策連合の形成、(2) 政策を取捨選択する権力中心との関係。これは内閣と派閥内の配置、政策相互の関係と政策連合間で成される取引、内閣官房と所掌行政府の能力で決まる、(3) 政党間の権力関係、政策連合の力関係、メディアの報道や政局などである。このような条件は刻々と変化し一義的には定まらない。諸政策連合は、政治の機会の窓が開く瞬間を掴むために、永田町と霞ヶ関で日夜、闘争を繰り広げている。政策連合間の闘争には、議会制民主主義の集団間の権力関係が反映している。

4. 「BB ユニバ」とその政策サイクル：2022 年に至る過程

本節では、電気通信事業のユニバーサルサービスとして、新たに広帯域インターネット接続を追加しようとする政策過程の進捗状況について記述する。この政策過程には、2022 年度に大きな区切りがあった。総務省は、省令にもとづいた「BB ユニバ」制度の最初の補助金の交付を 2026 年度に予定している。それでは 2022 年 6 月から 2026 年 3 月に至る政策過程とは、どのようなものだったのであろうか。

岸田内閣の成立

電気通信事業法の改正と「BB ユニバ」の具体化の契機になったのは、岸田政権の「デジタル田園都市国家構想」である。岸田首相は、都市と地方のデジタル格差を是正し、地方創生を推進するために、この基本構想を掲げた。その実現には、全国的な高速・大容量の通信インフラ整備、とくに全国的な光ファイバー網の整備と維持が不可欠になる。

第1次岸田内閣は、2021年10月4日に発足した。同年10月31日の第49回衆議院総選挙で自民党が勝利し、2021年11月10日に第2次岸田内閣が発足した。岸田は第100代および第101代内閣総理大臣を務め、その在任期間は2021年10月4日から2024年10月1日までの約3年間であった。

岸田内閣と「デジタル田園都市国家構想」

岸田政権は、内閣の基本方針として「デジタル田園都市国家構想基本方針」を閣議決定した。この構想は、大平内閣の「田園都市国家構想」を継承しつつ、デジタル技術によって、その再構築を図るものになっている。両者には、直接の制度的な継承関係はないが、宏池会という自民党の主要派閥を見れば、政治経済的な思想の系譜としての連続性がある。

1980年に、「田園都市国家構想」を提唱した大平正芳は、池田勇人の創設した宏池会の継承者であり、池田と同じ広島県を地盤とする岸田は、この派閥のリーダーであった。¹⁴ 岸田内閣が積極的に取り組んだ施策として、地方の人口減少や高齢化、産業の空洞化への対処がある。具体的な目標は、デジタルインフラの整備、テレワークや遠隔教育・医療の推進、地域の魅力向上などを通じて、地方の活性化を図り、都市と地方の格差を縮小して持続可能な社会を実現することにあった。(a) 都市一極集中を是正する「分散型国家」像、(b) 文化国家といった人間の生活の質を重視する政治哲学は、穏健保守、政策重視、国土の均衡ある発展、といった宏池会の政治思想に根差している。岸田内閣は、自派の政治哲学を実現する手段の一環として情報化を捉え、デジタル田園都市国家を構想したことになる。

「デジタル田園都市国家構想」の発表：2022年6月

岸田内閣は、2022年6月に「デジタル田園都市国家構想」を公表した。通常6月は、「政策サイクル」のなかで、内閣の基本方針や政治理念を打ち出すタイミングである。実際には、この構想の発表に先立って、岸田内閣は2021年11月に、第1回「デジタル田園都市国家構想実現会議」を開催し、内閣府の諮問会議を通じて政策サイクルを始めていた。つまり衆議院総選挙に勝って、第2次岸田内閣を発足させると同時に、内閣府での活動を開始していた、ということになる。

【表1：広帯域インフラに関する主な答申と政策】

年	答申・政策名	概要
2006年	「次世代ブロードバンド戦略2010」	全国的な光ファイバ網の整備を推進し、2010年までに全世帯へのブロードバンド提供を目指す
2010年	「情報通信政策の新たな展開について」	クラウドやスマートグリッド等の導入による社会ICT化とブロードバンドの整備を提言
2015年	「情報通信政策の今後の展開について」	IoT・ビッグデータ活用を前提としたブロードバンド整備と地方創生のICT利活用を提言
2020年	「情報通信政策の新たな展開について」	Society 5.0の実現を前提に、5G普及と地域のデジタル化を推進
2021年	ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会 最終取りまとめ【案】」	ブロードバンドを電気通信事業法の「基礎的電気通信役務」の新たな類型として位置付けた上で、①不採算地域のブロードバンドサービスの維持等のために新たな交付金制度を創設するとともに、②ブロードバンドサービスの適切、公平かつ安定的な提供を確保するための必要最小限の事業者規律を導入する、③支援対象区域の指定を過剰なコストが発生することなく運用可能な最小の地理的単位として「町字」を用いる
2022年	電気通信事業法の改正とBBユニバーサルサービス制度の創設	ブロードバンドをユニバーサルサービス化し、光ファイバの維持支援交付金制度を新設

岸田内閣に至る総務省の取り組み：2006年の情報通信審議会答申

ここで重要になるのが、岸田内閣の成立に至る前段階としての総務省の取り組みである。情報通信政策の政策過程では、ほとんどの場合、総務省の情報通信審議会が出発点となる。情報通信審議会は、予算化に入る前に、

ときには何年も前から、その政策課題を具体化すべく準備を開始している。広帯域インフラのユニバーサルサービス化という政策課題を調べると、少なくとも2006年度の情報通信審議会の答申「次世代ブロードバンド戦略2010」まで遡ることができる。2006年以降の情報通信審議会の答申と政策を「表1」としてリストにした。

2006年に情報通信審議会が答申した「次世代ブロードバンド戦略2010」の資料を「図3」に示した。この戦略のなかでは、日本全体の世帯数5000万世帯のうち、30Mbps以上のブロードバンドが未整備である306万世帯を2010年までにゼロにする、という目標を掲げていた。¹⁵ 実際には、この答申の目標年度までに、未整備地域の解消が達成できた訳ではない。しかし、この目標に向けた政策の継続性を維持することによって、広帯域インフラのカバーする地域は着実に拡大した。

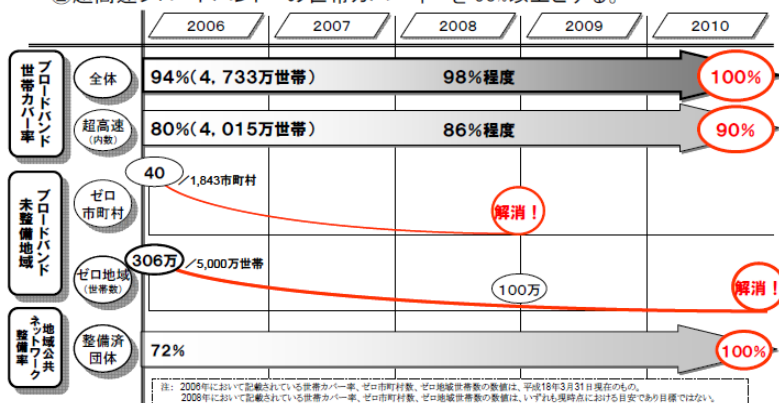
○ 整備目標¹

2010年度までに、

①ブロードバンド・ゼロ地域を解消する。

(その過程において、ブロードバンド・ゼロ市町村²を2008年度までに解消する。)

②超高速ブロードバンド³の世帯カバー率⁴を90%以上とする。



【図3: 情報通信審議会答申「次世代ブロードバンド戦略2010」】

「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会の最終とりまとめ(案)」

岸田政権下の情報通信審議会の活動をフォローすると、重要な決定が、2021年12月の「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会」の「最終とりまとめ(案)」で答申されていたことがわかる。総務省は、この「最終とりまとめ(案)」を、ただちにパブリック・コメントに掛け、電気通信事業者や業界団体から意見を聴取し、2022年2月に「最終とりまとめ」として公表した。岸田内閣は、この「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会」の報告書にもとづいて、電気通信事業法の改正案を国会に提出した。

「最終とりまとめ」の要点

「最終とりまとめ」の要点は、以下の点でイノベティブなものであった。まず、第1点として、①ブロードバンドを電気通信事業法の「基礎的電気通信役務」の新たな類型、つまり第2種のユニバーサルサービスとして位置付け、第1種の「電話ユニバ」と切り分けた。この新しいユニバーサルサービスは、NTT東日本・西日本だけでなく、電気通信事業者一般に課せられることになった。つぎに第2点として、②不採算地域のブロードバンドサービスの維持のために、新たな交付金制度の創設を答申した。これは、都市部に事業を集中する事業者から、中山間地域、離島などサービスの維持に費用のかかる遠隔地に負担金として収益の移転を、国全体として行うものである。

第3点として、③ブロードバンドサービスの適切、公平かつ安定的な提供を確保するための必要最小限の事業者規律を導入し、同時に「ラスト・マイル」については技術的な中立性を確保するものとした。具体的には、支援対象区域の指定を、過剰なコストが発生することなく、運用可能な最小の地理的単位として、「町字」を用いることになった。以上は、日本型「BBユニバ」の骨子となるもので、非連続的な政策的知識創造だ、ということが出来る。

「最終とりまとめ(案)」とCOVID-19

2021年12月の「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会」の答申の背景として、もう一つの、のっぴきならない社会情勢があった。それは、新型コロナウイルス感染症と2020年4月に安倍政権の発出した緊急事態宣言、およびこれにともなう移動制限とテレワークの推奨である。これについて「最終とりまとめ(案)」は、つぎのように述べている。

「更に、現在、新型コロナウイルス感染症への効果的な対処を図るため、対面による接触を前提とせずに社会経済活動の持続的な実施を可能とする「新たな日常」を構築することが求められており、その上でも、テレワ

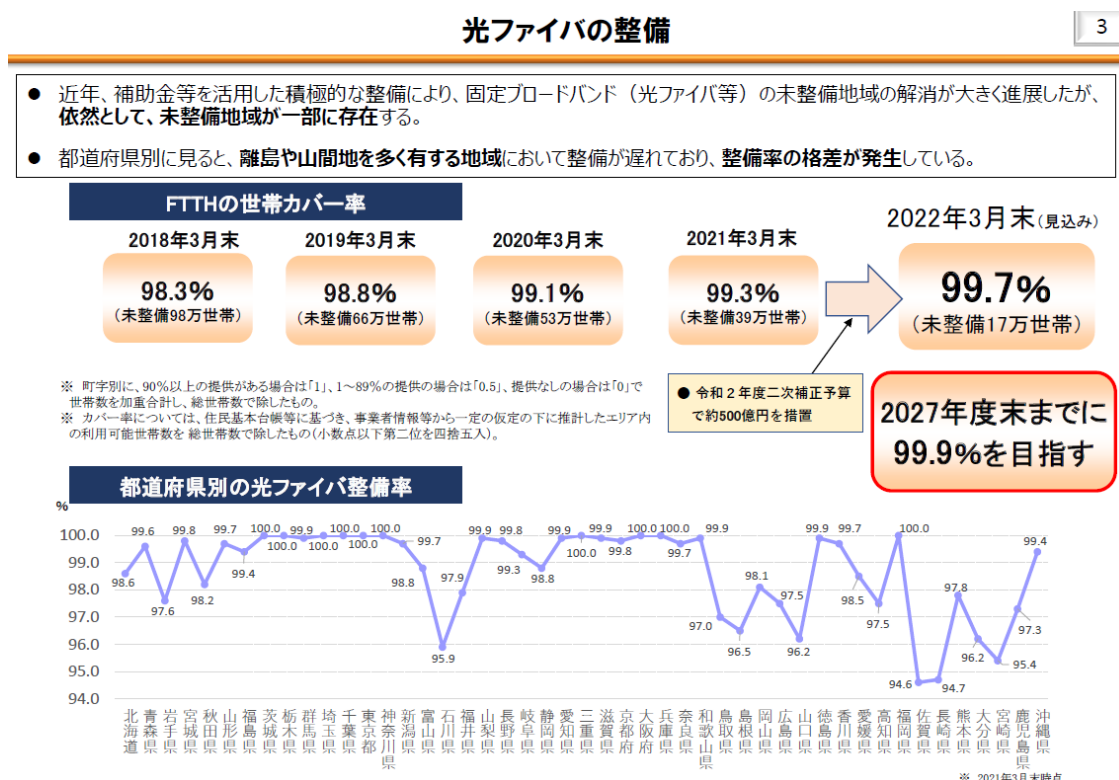
ーク、遠隔教育、遠隔医療等が不可欠な役割を果たすと考えられる。

そこで、このようなテレワーク、遠隔教育、遠隔医療等を原則として日本全国どこでも利用可能にすることを目指し、テレワーク、遠隔教育、遠隔医療等を継続的・安定的に利用する上で不可欠なブロードバンドサービスを原則として日本全国どこでも利用可能にするため一定のブロードバンドサービス（を「基礎的電気通信役務」の新たな類型として位置付ける必要がある。）¹⁶

2022年3月段階の光ファイバー整備率

このようにして総務省の粘り強い政策努力は、岸田政権の「デジタル田園都市国家構想」および新型コロナウイルスという強力な推進力を得た。ここにおいて「BBユニバ」を推進する政治家の派閥、官僚団、一般市民の政策連合が完成することになった。

総務省の資料（「図4」）を見ると、FTTHの普及率は、2018年3月末に98.3%、未整備98万世帯だったものが、2020年3月末には、99.1%、未整備53万世帯となり、2022年3月末には、99.7%、未整備17万世帯に達している。¹⁷ このペースで整備がすすめば、2027年度末までに99.9%という目標設定も不可能ではない段階に来ていることがわかる。他方で、「図4」の「都道府県別の光ファイバー整備率」を見ると、佐賀県、長崎県、山口県、広島県、鳥取県、島根県など、諸島部を抱える自治体の達成率が低くなっている。これは、東京都、大阪府、福岡県、埼玉県などの100%の達成率と対照的であった。



【図4：2023年3月末段階の光ファイバーの整備について】

5. 「BBユニバ」とその政策サイクル：2022年以降の経緯

前節までに、2022年にBBユニバ政策が立法化されるまでの政治的・社会的背景を論じた。岸田内閣は、2022年3月4日に「電気通信事業法の一部を改正する法律案」を閣議決定し、同日、この法案を第208回通常国会に提出した。この改正案は、ブロードバンドサービスを第2種の基礎的電気通信役務、つまり新たなユニバーサルサービスに位置付け、これまでの不採算地域でも広帯域サービスを安定的に供給するために、新たな交付金制度を創設する内容になっていた。本節では、この政策が立法化以降、具体的な施行段階へと移行するプロセスを、総務省の省令の制定プロセスおよび行政的取り組みに焦点を当てて記述する。

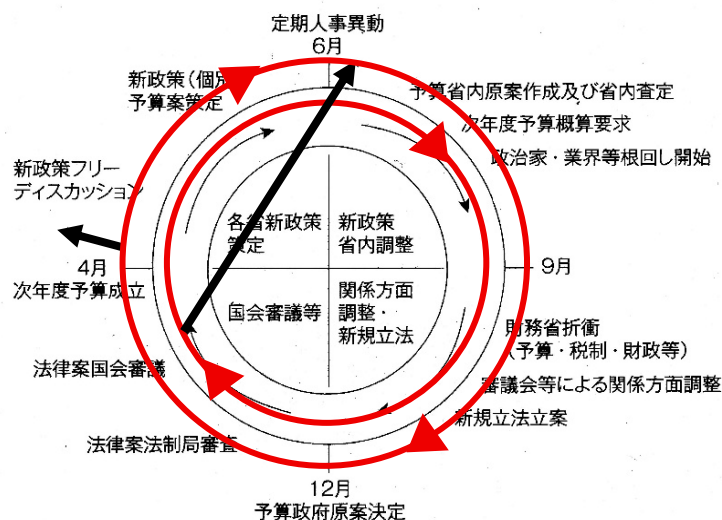
この法案は、2022年6月13日に可決・成立し、政府は、これを6月17日に公布した。しかし、ここでただちに新たなユニバーサルサービスが始まった訳ではない。ここから第2種基礎的電気通信役務の実施の具体的な内容を決める、という次の政策過程が始まったからである。その政策過程は、施行令の在り方と内容を再度、情報通信審議会に諮問するものであった。

政策サイクルの連続と総務省令

これを図示すれば「図5」のようになる。政府は、情報通信審議会で審議と答申を続けてきた政策を、2022年に「電気通信事業法の改正」というかたちで立法化した。

この法改正を「総務省令」として実施するために、あらたな情報通信審議会の審議が始まった。2022年以前の政治サイクルが内側の赤い円、2022年以降が外側の赤い円で、黒い矢印が2022年3月から6月の国会審議として、これを繋いでいる。

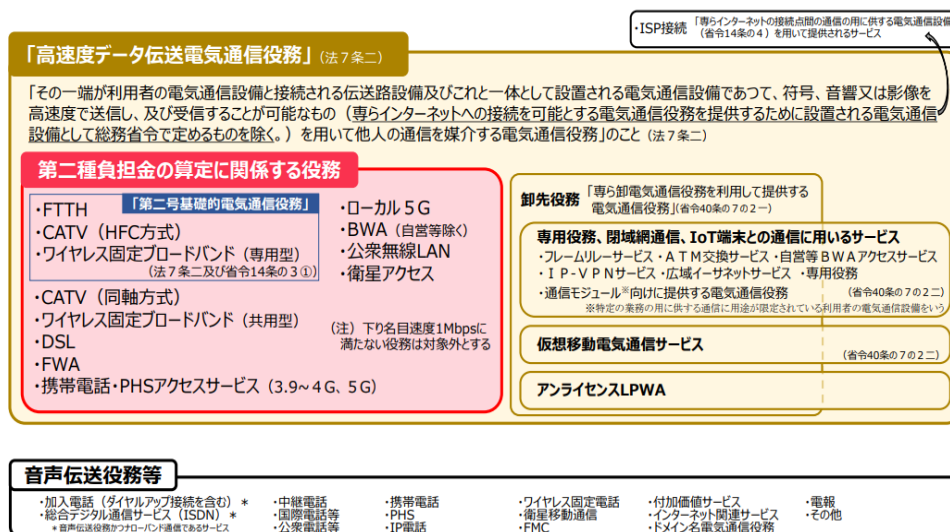
この省令は、「第二号基礎的電気通信役務の提供に係る第二種交付金及び第二種負担金算定等規則(令和七年総務省令第十六号)」(以下「総務省令」)として2025年4月1日に施行された。



【図5：審議会と国会の政策サイクル】

BBユニバ制度に関する役務の範囲(イメージ)

4



【図6：BBユニバ制度の役務の範囲】

交付金の対象となるブロードバンドサービスの技術

それでは、ブロードバンドサービスを、第2号基礎的電気通信役務つまり「BBユニバ」とするため「総務省令」は、どのようなものになったのであろうか。「BBユニバ」では、まず交付金の対象となるブロードバンドサービスの技術を定めている。総務省の資料を「図6」として引用した。これは、総務省総合通信基盤局の電気通信事業部基盤整備促進課が、東海地域通信インフラ整備推進協議会の第6回会合の説明資料として、2025年1月に使った資料である。¹⁸ この協議会は、「デジタル田園都市国家構想」の推進を目的として、2022年6月に東海総合通信局と東海地域の電気通信事業者が設立した団体である。「BBユニバ」といった、これまでにない制度の実施

に際しては、立法の趣旨と内容を事業者と国民に広く周知しなければならない。総務省の担当部署は、各地の総合通信局と事業者の協議会を組織し、説明資料を担いで引き続き全国を回っている。

「図6」の「第二種負担金の算定に係る役務」の記述は、つぎのようになっている。まず、①FTTH、②CATV（HFC方式）、③ワイヤレス固定ブロードバンド（専用型）が、「BBユニバ」の交付金の対象になっている。④ローカル5G、⑤BWA（自営等除く）、⑥公衆無線LAN、⑦衛星アクセス、は、検討の対象となる技術である。④ローカル5Gは、新しい技術で、サービスエリアで帯域を保証しながらWi-Fiのような利用法ができる。このためワイヤレス固定ブロードバンド（専用型）として承認される可能性が高くなっている。

次に、これに対して、⑧CATV（同軸方式）、⑨ワイヤレス固定ブロードバンド（共用型）、⑩DSL、⑪FWA、⑫携帯電話・PHSアクセスサービス（3.9～4G、5G）は、交付金の対象外である。この技術は、すでに旧式化しているか、交付金の趣旨に合わない判断された。「第2号基礎的電気通信役務」となるデータの伝送速度の目安は、下り30Mbps以上となっている。

BBユニバの支援地区

つぎに決めるのが、支給金の対象地域である。BBユニバの支援区域を示す資料として総務省の資料から「図7」を引用した。¹⁹ 総務省は、BBユニバの支援地区を次のよう選定している。まず、直近の国勢調査にもとづいて全国の町字の広帯域インフラの状況を調べる。「町字」（ちょうあざ）とは、世田谷区桜上水2丁目といった地域区分で、公式統計の地域区分の最少単位である。現在、日本全国の町字の数は約23万となっている。

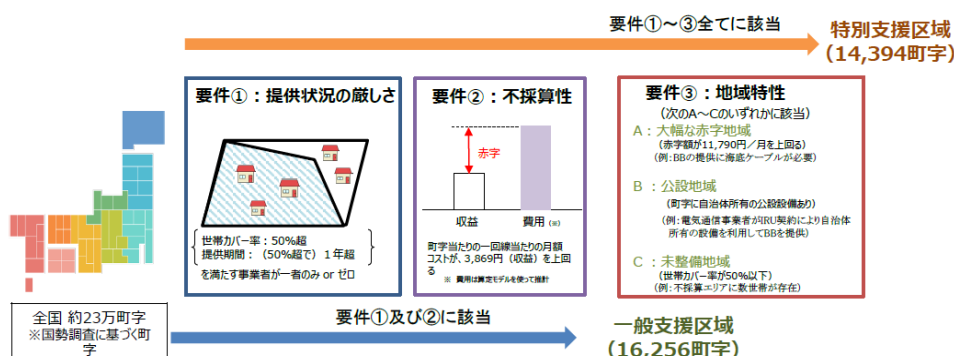
支援地域の指定の手順は、つぎのようになっている。まず、交付金を受け取る事業者は、毎年、町字ごとの「回線規模報告」を総務省に報告する。つぎに総務省は、①提供状況の厳しさ、②不採算性、③地域特性の3つの要件をもとに、交付金の算定対象となる町字を指定する。2024年度の集計によれば、交付金の対象となる町字は、全国で30,650カ所であった。ラフな計算であるが、これは全国の地域単位の13.3%に相当する。

BBユニバ制度における「支援区域」の指定 ①

2

- ✓ 直近の国勢調査に基づく全国約23万町字（例：▽マー丁目）の中から、毎年、対象事業者から総務省に報告される、町字ごとの「回線規模報告」を踏まえ、①提供状況の厳しさ、②不採算性、③地域特性の3つの要件を基に、総務大臣が「一般支援区域」と「特別支援区域」となる町字を特定
- ✓ これらの「一般支援区域」と「特別支援区域」を、交付金の算定対象となる町字として指定・公表
- ✓ 令和6年度は合計30,650町字（「一般支援区域」が16,256町字、「特別支援区域」が14,394町字）を指定
- ✓ なお、今後毎年、総務大臣は指定替え、指定解除等を行い、公表することになる

一般支援区域 + 特別支援区域の合計：30,650町字



【図7：BBユニバの支援地区】

不採算地域に対する交付金の金額の決定

さらに決めなければならないのは、各不採算地域に対する交付金の金額である。不採算地域となる町字では、広帯域インフラを提供するISPが、せいせい1社もしくは0社である。不採算地域となる町字のISPが1社で、地域単位の収支が赤字であれば、それはISPが自社の内部補填で運営していることになる。「図8」の「一般支援区域」の交付金は、ユニバーサルサービスの継続的な供給を確保するために、赤字相当分の交付金を国が補填する制度である。「一般支援区域」の交付金の算定対象となる町字は、指定された合計30,650町字のうち16,256町字、約半分強となっている。²⁰

町字ごとの収益費用の決定と特別支援地域

町字ごとに、収支が黒字、赤字のどちらになるのかを決める判断基準は、情報通信審議会の答申によって、「電話ユニバ」制度を参考として総務省が省令として決めることになった。赤字幅を決めるためには、基準となる収益を決めて、町字ごとに実際に掛かる費用との差額を算出することになる。これが「図 8」の以下の記述（四角囲み部分、以下に引用）である。²¹ 総務省は、「全国平均費用」を月額 3,869 円と算出した。

今夏の省令整備事項③：「大幅な赤字額」の設定

4

✓ 令和 6 年 3 月の審議会答申では、大幅な赤字と見込まれる赤字幅の設定については、電話ユニバ制度の考え方を参考に、各種考慮要素を踏まえ、総務省が設定することが適当であるとされた

※ 規定の構造上、一回線当たりの収入見込額(3,869円)を上回る部分の額(赤字幅)が、今後規定する「大幅な赤字額」として設定する基準額を上回る場合に「特別支援区域」となるため、「大幅な赤字額」は、一回線当たりの収入見込額を控除した額を設定

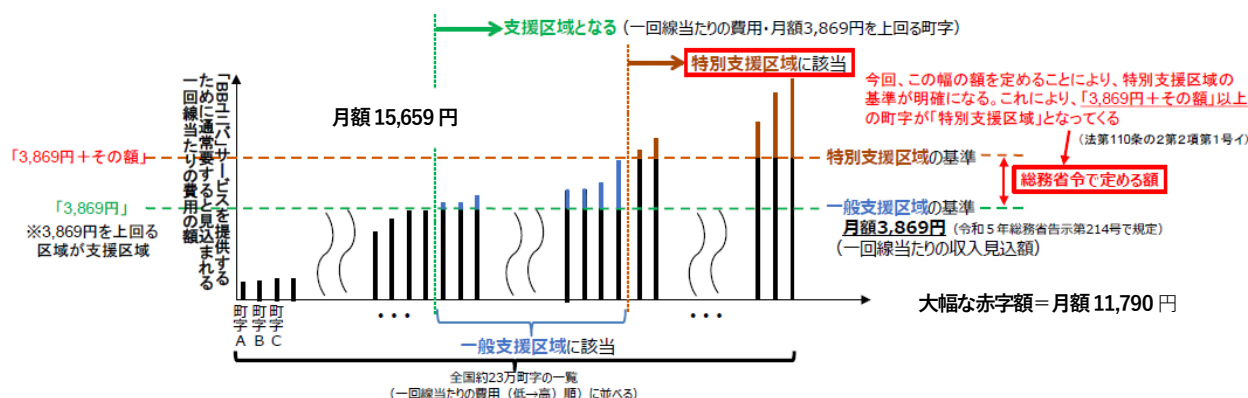
「ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービス制度における交付金・負担金の算定等の在り方」答申(令和6年3月28日情報通信審議会)(抄)

3. 特別支援区域の指定の基準に関する検討事項

(1) 検討事項4 基準となる「大幅な赤字額」の設定

(ウ) 考え方(～中略～)

現時点で具体的な町字別の一回線当たりのコストが判明しない状況ではあるが、電話ユニバ制度の安定的運用の現状を踏まえ、同じユニバーサルサービスの維持のための制度間における複雑さ等を回避する観点からも、電話ユニバ制度の考え方を参考に、原則「全国平均費用」をベースとしつつ、適切な規模の交付金によって補填されるようにする一方で、最終的に国民に負担が転嫁された場合にもその負担が過大なものとならないように配慮され、かつ、適切な見直しも可能な額を総務省令等の中で総務省が設定することが適当である。



【図 8：省令整備事項「大幅な赤字額」の設定】

「現時点で具体的な町字別の一回線当たりのコストが判明しない状況ではあるが、電話ユニバ制度の安定的運用の現状を踏まえ、同じユニバーサルサービスの維持のための制度間における複雑さ等を回避する観点からも、電話ユニバ制度の考え方を参考に、原則「全国平均費用」をベースとしつつ、適切な規模の交付金によって補填されるようにする一方で、最終的に国民に負担が転嫁された場合にもその負担が過大なものとならないように配慮され、かつ、適切な見直しも可能な額を総務省令等の中で総務省が設定することが適当である。」

「特別支援区域」の 3 要件

この制度では、審議会答申にしたがって支援地域を 2 つに分けている。(a) 「一般支援地域」の交付金は、「通常要すると見込まれる費用」から「ベンチマークとなる収益」を差し引いて算定した赤字額を補填する。²² これに対して「大幅な赤字地域」を対象とする区分が (b) 「特別支援区域」である。

離島や山奥で生活する数世帯を「BB ユニバ」の対象とする場合の費用は非常に高くなり、この制度の趣旨に沿わない。なぜなら、この制度では、「最終的に国民に負担が転嫁された場合にもその負担が過大なものとならないように配慮され、かつ、適切な見直しも可能な額を総務省令等の中で総務省が設定する」ことになっているからである。大幅な赤字が、国民の負担転嫁の許容範囲を超える場合には、現地の実情に合わせて、地方自治体の補助金を用いたり、「BB ユニバ」では対象としていない技術を使う方が合理的である。そのような技術として、

ウクライナ戦争で活躍した Starlink や HAPS 成層圏通信プラットフォームがある。HAPS (High Altitude Platform Station) は、高度約 20km の成層圏で周回する無人航空機を使って、広範囲の通信サービスを提供する技術で、日本でも開発が続いている。

「大幅な赤字額」の算定と「B：公設地域」

総務省は「総務省令」で決める交付額を算定するために、「図 8」の「特別支援区域の基準」を月額 15,659 円と定めた。「全国平均費用」の月額 3,869 円と特別支援区域との区分である 15,659 円との差額 11,790 円が、一般支援区域で事業者に支給する補助金の上限になる。²³「特別支援区域」の 2 つ目の要件が、「図 7」の「要件③」「B：公設地域」である。これは、町字に自治体の所有する広帯域インフラの公設設備があつて、電気通信事業者が長期固定契約によって自治体所有の設備を利用しているケースである。

高度無線環境整備推進事業

自治体の所有による公設の広帯域インフラは、総務省の「高度無線環境整備推進事業」によって、その整備が進んでいた。この事業について、総務省の資料から「図 9」を引用した。この事業は、移動体通信の普及のために、自治体、第 3 セクター、電気通信事業者等に対して、高速・大容量無線通信に必要な光ファイバーや局舎の整備を支援している。この補助金を使えば、離島に海底ケーブルを敷設する経費の 2 分の 1 を国の補助によって賄うことができる。今後は、「特別支援区域」の「図 7」の「要件③」「C：未整備地域」を申請した事業者が、国や自治体と協力して、担当区域の町字ごとに広帯域インフラを敷設して運用することになっている。

高度無線環境整備推進事業

4

- ・5G・IoT等の高度無線環境の実現に向けて、条件不利地域において、地方公共団体、電気通信事業者等による、高速・大容量無線通信の前提となる伝送路設備等の整備を支援。具体的には、無線局エントランスまでの光ファイバーを整備する場合に、その整備費の一部を補助する。
- ・また、地方公共団体が行う離島地域の光ファイバ等の維持管理に要する経費に関して、その一部を補助する。

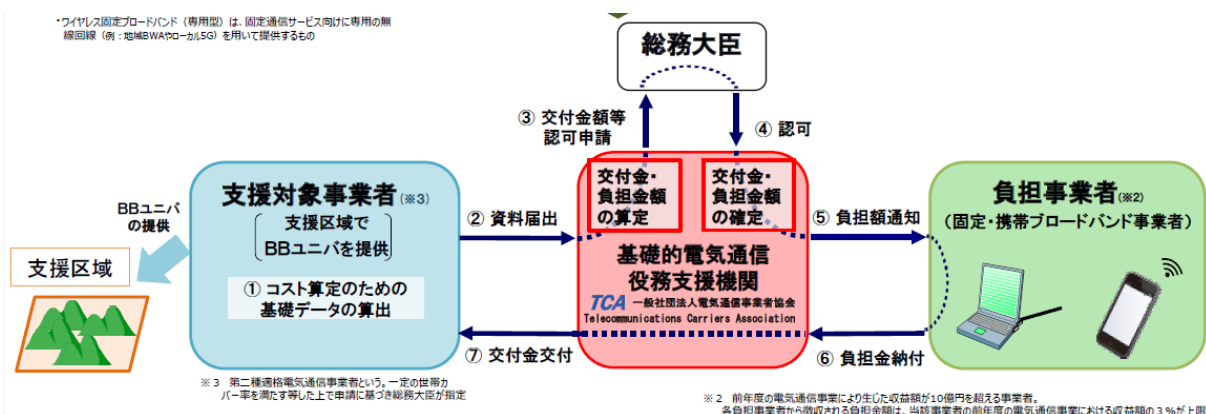


【図 9：高度無線環境整備推進事業】

「一般支援区域」の町字のリスト

「図 10」も、総務省の担当者が東海地域通信インフラ整備推進協議会で使った資料である。これは「一般支援区域」として決まった町字のリストになっている。東海地域の説明資料なので、三重県津市の山間部が支援区域に入っている。

2025年度は、負担事業者から回線数の報告を受けて、総務省が交付金と負担金の額を決めることになる。交付金の負担は、日本の電気通信事業者全般に課せられている。ただしBBユニバの交付金を負担する事業者は、固定および携帯のブロードバンドサービス事業者で、前年度の電気通信事業の収益額が10億円を超えるものとなった。各負担事業者から徴収される負担金額は、当該事業者の前年度の電気通信事業の収益額の3%を上限とし、負担事業者のリストが公表されている。このように現在のところ、BBユニバの交付金は大手から徴収して大手に支払うかたちになっている。



【図11：ブロードバンド・ユニバーサルサービスの交付金制度の全体像】

交付金の全体のスキーム

総務省の資料から、「図11」に、この交付金スキームの全体像を示した。第2種適格電気通信事業者に対する交付金制度によって、総務大臣が交付金および負担金を算定する。その後、指定された支援機関（一般社団法人電気通信事業者協会）が、負担事業者（一定規模以上の電気通信事業者）から負担金を徴収し、対象となる第2種適格電気通信事業者に交付金を交付する。この仕組みは、ユニバーサルサービスのコストを日本全体の利用者が遍く負担することを目的としている。

このような電気通信事業のユニバーサルサービスを、市場の働きだけで実施することはできない。電気通信事業のユニバーサルサービスを実施するためには、市場に対する調整介入が必要になる。調整介入には細部にわたる制度のデザインがともなっている。

政府の調整介入に必要な制度のデザインと「一般支援区域」

市場は、需要と供給の均衡から価格を決めて、サービスの量と質を自律的に調整する。これに対して、政府が交付金を決める場合には、全国の町字および世帯数といった公式統計と電気通信事業者の事前調査によるデータをもとに、支援対象となる町字ごとの交付金の金額を定める作業（以下の（I）～（III））が必要になる。

（I）まず、交付金の対象となる「一般支援区域」を指定しなければならない。「電気通信事業法」第110条の2（第2号基礎的電気通信役務「一般支援区域等の指定」）によれば、これはつぎの2つの要件によって定まる。

（1）対象となる区域で、第2号基礎的電気通信役務を提供するために（a）「通常要すると見込まれる費用」が、（b）「その役務から通常生ずると見込まれる収益」を上回る、つまり区域ごとに赤字の状態にあること。ただし、ここで言う費用および収益の額は別途、「総務省令」で定める方法によって算定する。

（2）その区域で第2号基礎的電気通信役務を提供している電気通信事業者が1社であること。

「電気通信事業法施行規則」第40条の8の4（法第110条の2第1項第1号の総務省令で定める方法）によれば、ここで、（a）「通常要すると見込まれる費用」とは、総務大臣が定める「標準的なモデル」によって単位区域ごとに算定する額である。「町字」の面積や世帯数、効率的な設備管理を考慮に入れた「標準的なモデル」の構築には、追加的な技術的検討を要するため、総務省がさらに検討の場を設けることになった。

（II）つぎに、（b）「その役務から通常生ずると見込まれる収益」は、同じく単位区域ごとに「総務大臣が告示する額」であって、これは全国の同等のサービスの「平均的な収入見込額」になっている。この額は1回線あたり月額3,869円に設定されている。

「一般支援区域」を指定する費用および収入の算定のために「標準的なモデル」と「総務大臣の告示」を用いるのは一定の政策的な含意を有している。事業者が申告する費用にもとづいて交付金が算定されるとすれば、非効率な経営や過大な投資というリスクが生じる。「標準的なモデル」にもとづいた費用の計算と「平均的な収入見込額」をベンチマークに用いることは、この基準に達する効率的な運営を行うインセンティブを事業者に与える。

「BB ユニバ」制度のコスト算定の設計者たちは、これが経済的合理性を確保する上で鍵になる要素だと考えた。

25

(Ⅲ) 以上にもとづいて、交付金の額を算定する。2025 年 4 月の「総務省令」によれば、「一般支援区域」の交付金算定には、省令の「第 6 条式」を用いることになっている。「第 6 条式」によれば、その事業者が一般的な FTTH を運用している場合、1 回線当たりの、(i) 総務省令の規定によって算出する「担当支援区域ごとの原価の合計額」から、(ii) ベンチマークとしての「総務大臣が告示する平均的な収入見込額」を差し引いた額に、その担当区域の回線数を乗じた交付金を支給することになる。²⁶

「特別支援区域」に必要な個別的対応

これに対して「特別支援区域」には、より個別的な対応が必要になる。交付金の原資は、全国のインターネットの利用者と電気通信事業者が、あまねく広く支払うものである。交付金の原資には、社会的な公平性の観点から、自ずから上限が存在する。この交付金制度は、スキーム上、全国 100% のユニバーサルサービスの提供を目的としていない。その理由は、「BB ユニバ」の提供が、あまりにも高額となる区域が存在するからである。これは技術的に不可能なのではなく、経済的合理性と社会的公平性の観点から、制度が提供を意図的に限定していることになる。総務省は、現在の目標値を「2027 年度末までに 99.9% を目指す」としている。残りの 0.1% には、この「BB ユニバ」以外の、政策的、技術的手段を用いた取り組みが必要になる。

「特別支援区域」に係る交付金の算定については、「一般支援区域」とは異なった「第 7 条式」を用いる。「特別支援区域」は、「市場に委ねたのでは役務提供が維持されない可能性が極めて高い地域」や「地理的条件等により役務提供の確保が著しく困難と見込まれる地域」であって、未整備地域の解消や公設民営から民設民営への移行促進を前提とするなど個別的で柔軟な対応を想定したものになっている。

日本の「BB ユニバ」の制度デザインと政策決定

日本の広帯域ユニバーサルサービスの制度的デザインは、つぎの意味で非連続的なものになった。まず、第 1 点として、広帯域インターネット接続を、改正電気通信事業法の「基礎的電気通信役務」の新たな類型、つまり第 2 種のユニバーサルサービスとして新設した。これを電気通信事業者一般の義務として位置付け、第 1 種の「電話ユニバ」と切り分けた。

つぎに第 2 点として、不採算地域のブロードバンドサービスの維持のために新たな交付金制度を設けた。これは、都市部に事業を集中する事業者から、中山間地域、離島などサービスの維持に費用のかかる遠隔地に負担金として収益の移転を行うものである。「一般支援区域」が、「標準モデル」にもとづいた交付金であるのに対して、「特別支援区域」では、より実態に即した「収支相殺方式」つまり実費補填に近い方式を採用している。「特別支援区域」について記述した「省令第 7 条」は、個別の費用と収益を積み上げて算定する方式になっている。²⁷ これは画一的な補助金モデルでは対応しきれない状況を踏まえた判断の柔軟性を示している。「一般」および「特別」という「2 段階アプローチ」は、交付金の規律を維持しながら、困難な状況にある地域も包摂する、という政策的なバランス感覚のあらわれだ、ということになる。

第 3 点として、ブロードバンドサービスの適切、公平かつ安定的な提供を確保するために、検証可能な事業者規律を導入した。このために運用可能な最小の支援担当区域として「町字」を用いた。これは交付金の対象となる支援区域をできるだけ細かく区分することで、地域の実情をとらえようとする試みになっている。これによって、大雑把なエリア指定で支援の必要な地域が漏れたり、逆に不要な地域にまで交付金を支払うことがない。効率的な運営を行うインセンティブを事業者に与えるために、「標準的なモデル」にもとづいた費用の計算と「平均的な収入見込額」をベンチマークに用いている。

第 4 点として、「BB ユニバ論者」の粘り強い政策努力は、2021~22 年度の段階で、新型コロナウイルスの外出制限と「デジタル田園都市国家構想」から推進力を得た。「BB ユニバ論者」の政策連合は、総務省情報通信審議会を 1 つの指向性の焦点として結集していた。「BB ユニバ」を推進する政治家グループ、官僚団、電気通信事業者、地方自治体、一般市民の「政策連合」は、岸田政権において完成したことになる。「BB ユニバ」を推進する政策連合は、この機会に開いた「政策の窓」を逃さなかった。

6. まとめにかえて：政治学の政策過程論と経営学の知識創造理論

多くの潜在的な政治課題は、未だ言語化されていない未定型の状態、いわば社会的な「暗黙知」の状態にある。「BB ユニバ」について言えば、「広帯域インフラを電気通信事業のユニバーサルサービスとすべきだ」という争点は、2022年以前には、言語化つまり法制化されていない未定型の状態にあった。

政治学的な「社会的構成主義」 social constructionism の立場からすれば、暗黙知の状態にある潜在的な社会問題や争点が政治課題となり、議会制代表民主主義の制度に則った審議を経て法制度となるプロセスは、社会的な知識創造になっている。「図 5」が示すように、「政策サイクル」の周回のなかで産出される膨大な暗黙知と形式知の相互変換が、ここで必要な知識創造のプロセスになっている。

知識国家と政治過程：組織の多元性による知識的次元の向上

情報社会学の社会システムの類型論を援用すれば、政策や制度生成の出発点となるダイナミックでフラクタルな構造は、それぞれが自己参照的な非-主体型システムの非平衡系に生じる動的均衡のパターンを起源としている。「手続的な立法過程」とは、この動的均衡のパターンから生じる社会問題や争点を、自己参照的な主体型システムの組織的合理性と「政策連合」の構成を通じて、国会審議を中心とする「政策サイクル」に落とし込んだものだ、ということになる。「政策サイクル」は、「図 1」のハイパーサイクルの循環が示すように全体として多重的なサイバネティック・システムになっている。

経営学の組織的知識創造理論の観点からすれば、知識国家とは知的財産権を運用したり、技術や文化などの知識資産を活用したりする国家ではない。知識国家が目指すのは、どのように政府を運営し、国家を形作るのかという理想を描き、その実現に向けて知識を創り、実践知を重ねて政策を生み出し、それを確実に実現する国家だ、ということになる。政策や制度がダイナミックでフラクタルな SECI の構造を通じて生成する、という実態を前提として、政策の知識的次元の向上を図る必要がある。

必要な政策連合の多様性と知識創造の次元

本稿の観点からすれば、政策連合の知識＝政策の創出に、多数の組織が参画することにネガティブな意味はまったくない。組織的知識創造理論からすれば、多種多様な経験や情報を包括的に取り込むことによって、新たな知識＝政策が生まれるからである。複雑多様な環境に対応するためには、(i)組織内に環境と同等の多様性を保持し、かつ(ii)最短のスピードで最大の情報を処理する必要がある。組織間の政策連合の形成が、SECI プロセスのスパイラル的な上向を実効的に促進していることになる。

知識創造の次元の高さとは、政治過程における対立概念や、互いに背馳するイデオロギーを能動的に許容し、ダイナミックなバランスを追求することにある。いいかえれば妥協や多数決によって、「どちらか」either-orを選ぶのではなく、「ともに」both-and が成り立つ新たな意味連鎖を作り出すことである。

「図 12」は、多元的な場の連鎖のなかで、実践知が暗黙知と形式知の相互変換を促進し、実践知が継続的に豊かになる様子を示している。このプロセスは、暗黙知が示す存在論と、形式知が示す認識論が、実践知へと目的論的に止揚するダイナミックな上向過程である。²⁸ 野中はこのことを目的、共通善、文脈、行動の4項目を踏まえた「知的機動力モデル」と名付けた。

ここでは、「政策連合」の発揮する多重的な動的リーダーシップが重要になる。「手続的な立法過程」における「政策連合」は、非-主体型システムの非平衡系に生じる動的均衡のパターンを起源とするものであって、(i) NPO・NGO、(ii) 産業企業、(iii) 行政府と立法府の3者の協働によって構成されている。この活動によって、SECI がフラクタルな単位となり、知識の連鎖が組織の内外に拡大する。政策過程とは、このようにして社会問題や争点を主体型システムの組織的合理性に連結する契機になっている。



【図 12：知的機動力モデル】

【註】

- ¹ 本稿の情報社会学の分析フレームワークについては毎回の研究授業で配布する『情報社会学概論Ⅲ』を参照。
- ² 主要国の「BB ユニバ」については以下を参照。砂田篤子「主要国の通信のユニバーサルサービス—日本及び欧米主要国の動向」国立国会図書館『調査と情報—ISSUE BRIEF』第 1315 号、2025 年 3 月 26 日。本稿執筆の時点で、省令が実施途上であるため、事例研究としての「BB ユニバ」は始まったばかりである。行政側の資料として以下がある。柳迫泰宏(総務省総合通信基盤局電気通信事業部事業政策課調査官)「ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービス制度の創設」第 18 回 FMMC 研究会資料、2022 年 10 月 20 日。伊東良太「情報通信を取り巻く環境の変化を踏まえたユニバーサルサービスと市場競争の在り方 — 電気通信事業法及び NTT 法の一部を改正する法律案」参議院事務局企画調整室『立法と調査』475 号、2025 年 4 月 25 日。
- ³ 毛利康俊『社会の音響学：ルーマン派システム論から法現象を見る』勁草書房、2014 年、71 頁。
- ⁴ グンター・トイブナー『結果志向の法思考—利益衡量と法律家的論証』村上淳一、小川浩三訳、東京大学出版会、2011 年。
- ⁵ 澤田純『パラコンシステント・ワールド—次世代通信 IOWN と描く、生命と IT の〈あいだ〉』NTT 出版、2021 年。
- ⁶ 野中郁次郎、竹内弘高、梅本勝博『知識創造企業』東洋経済新報社、2020 年。
- ⁷ 入山章栄『世界標準の経営理論』ダイヤモンド社、2019 年、第 15 章。
- ⁸ 重松博之監修、野中郁次郎、鈴木寛、山内康英編著『ワイズ ガバメント—日本の政治過程と行財政システム』中央経済社、2021 年。
- ⁹ 野中教授の定義によれば、知識とは「正当化された真なる信念 Justified True Belief: JTB」である。
- ¹⁰ Chantal Mouffe, *On the Political*, Routledge, 2005, p.5.
- ¹¹ 「ハイパーサイクル」Hypercycle は、分子生物学者マンフレート・アイゲンの用語である。彼は、3 つ以上の自己触媒サイクルからなるハイパーサイクルが数学的に安定であることを示した。Manfred Eigen, “The Hypercycle: A Principle of Natural Self-Organization, Part B: The Abstract Hypercycle,” *Die Naturwissenschaften* 65, 7-41 (1978), p.24.
- ¹² 資本主義的市場経済と多元的議会制代表民主主義の資金運営には（一種の）複式簿記にもとづいた相同性がある。これが両者の機能的補完性をバックアップしている。このようなバックアップを社会主義的市場経済と共産党による人民民主主義体制の組み合わせに求めることはできない。
- ¹³ ジョン・キングダム『アジェンダ・選択肢・公共政策—政策はどのように決まるのか』笠京子訳、勁草書房、2017 年。逆に一定の政策連合が、要所々々で適切にブロックすれば、特定課題の政策化を恒常的に阻止することができる。眞柄秀子、井戸正伸編『拒否権プレイヤーと政策転換』早稲田大学出版部、2007 年。
- ¹⁴ 宏池会は「吉田ドクトリン」を継承した保守本流である。この構想は、大平首相の在任中に、若手政策ブレーンと官僚を中心とした政策研究グループが作成したものである。構想が公式に政府の政策として発表される直前の 1980 年 6 月 12 日、大平首相は心筋梗塞で急逝した。政策研究グループの活動について、竹野は次のように述べている。「政権樹立後 9 つ設けられた政策研究グループのキーマンは佐藤誠三郎（1932～1999 政治学者、東京大学名誉教授 外交史）、公文俊平（1935～ 現多摩大学情報社会学研究所所長 社会システム論）、香山健一（1933～1997 元学習院大学法学部教授 政治学）の 3 人であり、いずれも当時先進気鋭の保守派の学者達であって、中でも「田園都市国家構想」のキーマンとなったのは香山であった。」竹野克己「大平正芳内閣の「田園都市国家構想」と戦後日本の国土計画」、法政大学公共政策研究科編集委員『公共政策志林』2015 年 3 月、130 頁。本稿執筆中、香山教授の活動について公文に確認したところ「その通りである」とのことであった。
- ¹⁵ 総務省「次世代ブロードバンド戦略 2010」。
- ¹⁶ ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会「ブロードバンド基盤の在り方に関する研究会 最終取りまとめ」2022 年 2 月 2 日、1 頁。

-
- ¹⁷ 総務省総合通信基盤局電気通信事業部事業政策課柳迫泰宏調査官「ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービス制度について」2023年2月10日講演資料。「図9」も同じ。
- ¹⁸ 総務省総合通信基盤局電気通信事業部基盤整備促進課「ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービス制度の概要とその整備状況等について」東海地域通信インフラ整備推進協議会第6回会合ご説明資料、2025年1月。
- ¹⁹ 総務省総合通信基盤局電気通信事業部基盤整備促進課、2025年1月。「図7」「図10」も同じ。
- ²⁰ 総務省「ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービス制度における「区域指定」に係る制度整備(案)について」令和6年6月。
- ²¹ 総務省「ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービス制度における「区域指定」に係る制度整備(案)について」2024年6月。「図11」も同じ。
- ²² 実際の算定では、1回線当たりの費用と収益の差額に担当地区の回線数を乗じた価額が基準となる。
- ²³ この額は電気通信事業法施行規則による。「(法第百十条の二第二項第一号イの総務省令で定める額) 第四十条の八の四の二 法第百十条の二第二項第一号イの総務省令で定める額は、一回線当たり月額一万一千七百九十円とする。」
- ²⁴ 株式会社ZTVのHPから引用。<https://www.ztv.co.jp/support/info/information/0004507.html>
- ²⁵ ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービス制度におけるコスト算定に関する研究会『ブロードバンドサービスに関するユニバーサルサービス制度におけるコスト算定に関する報告書』2024年3月28日。
- ²⁶ 「第二号基礎的電気通信役務の提供に係る第二種交付金及び第二種負担金算定等規則」第6条および「電気通信事業法施行規則」第40条8-4。
- ²⁷ 「(第七条式による第二種交付金の額の算定) 第七条 第五条第一項第二号ロに掲げる特別支援区域に係る第二種交付金の額の算定に当たっては、役務ごとに、第十四条から第十六条までの規定により算定する担当支援区域ごとの原価から、それぞれ第十七条の規定により算定する当該担当支援区域ごとの収益の額を控除した額(その額が零以下の場合は、零とする。)を合計する手法を用いることとする。」
- ²⁸ 重松博之監修、野中郁次郎、鈴木寛、山内康英編著、2021年、32頁。

【本稿の執筆に際して両査読者から貴重なコメントを戴いた。付記して御礼申し上げたい。】

(2025年8月27日受理)