

# 行政指導の類型化とその事例研究

— 運輸政策を中心に —

李 容 相

## 1. 序論

### 1. 研究目的

近年、日本は内外から批判を受けている。依然として市場の閉塞感はぬぐい去ることができず、潜在的経済成長力や国際競争力の低下が指摘されている。また、とくにアメリカから市場開放、規制緩和の要求が高まっている。そのような内圧、外圧の生じる主な原因は従来の日本の経済成長の要因と密接な関連がある。一般に、日本の経済成長の要因は三つに分けることができる。

第一に、官僚の優位性が挙げられる。日本の官僚集団は市場を統制できる特権を持ち、市場の立場を考慮したいわゆる相互了承の政治（政策）を生み出した。このような特徴は経

済成長期には大きな役割を果たしたといえる。しかし、一九八〇年代以降の経済の成熟・安定期では、肥大化した官僚集団が時に国際社会の急激な環境変化に適應できないという問題が生じたり、官僚集団と大手企業との癒着関係が明らかにされてきている。

第二は、間接金融システムである。企業は、資金が公開されている証券（資本）市場よりもむしろ銀行から運営資金を調達し続けてきた。このため大蔵省の銀行統制システムとあって、上から官僚（大蔵省）↓銀行↓企業といった順に影響力行使する関係が生じてきた。このようなシステムは産業側でよく見られる護送船団方式の資金市場の表われである。しかし、このような資本調達システムは外部から見ると、不透明で閉鎖的なシステムであり、公正な競争が不可能な経済体制だと批判を受けてもいたしかたない。

第三は、企業に対する政府の政策手段としての行政指導である。行政指導は非公式的な政策手段であり、政策対象集団（特に産業）に協力的行動を求め、非強制的な事実行為である。一九六〇年代以降の経済成長期には、強力な政府の権力に基づく政府―市場関係において行政指導万能論が生み出されるにまで至り、行政指導は「追い付け、追い越せ」時代の代表的な手段になってきた。また、行政指導は、第一番目と第二番目の要因を実現する政策手段としても位置付けられている。

チャーマーズ・ジョンソンは行政指導を日本の経済成長の一つ要因として説明している。彼は日本を発展指向型国家と規定し、その特徴として自由管理、国家統制、官民協調を挙げている。この内官民協調を最も重要なものとして認識し、その実現手段（ネットワーク）として天下りネットワーク、審議会、私的諮問機関、産業金融制度、終身雇用制を取り上げている。行政指導は官民協調のコンセンサスを維持する非公式的手段として位置付けられていると説明している。

しかし、最近、行政指導は日本異質論、修正主義の側から最も非難の標的にされている。また、市場メカニズム重視の規制緩和原理を妨げている内部要因（非公式要因）として挙げられている。にもかかわらず、このような日本の政策手段として制度化されている行政指導に対して具体的な研究が不

足しており、また行政指導に関する従来の研究は主に、行政法学、経済法学など法律学からのアプローチで、大部分が靜態的研究に止まっていた。それゆえ、政府と市場間の力関係を反映する行政指導の動態性をつかめていない。

従って、日本の経済成長をもたらした政策手段であり、最近、日本社会の不透明性に対する非難の対象となっている行政指導を政策過程論のフレームワークを用いて捉え直すことが必要であると考ええる。とくに本稿では、今まで研究がほとんどなかった運輸政策を研究対象として選び出した。その理由は、通産省を中心とする産業政策については研究成果がすでにみられるが、経済的規制がほとんどを占める産業政策と異なり、安全性などを重視している社会的規制を含む運輸政策の行政指導の複雑性については、いまだ明らかにされていないからである。運輸産業のような、公益性と市場メカニズムとを同時に重視する産業の場合において行政指導のあり方はどうなっているのか。その場合、政府と企業間関係はどのように説明すべきか。経済成長期を経て、現在のような、経済安定期、小さい政府を指向する規制緩和の時代に行政指導にはどのような変化がみられるのか。その有効性はどのように評価されるのか。この分析を行政指導の類型化を通じて行いたい。また、この類型化作業は行政指導の動機と根拠を明らかにさせるであろう。この目的を達成するために本稿では

次のような研究方法をとる。

## 2. 研究方法

研究方法としては、文献研究とインタビュー調査及び事例研究を行う。まず理論研究として行政指導の概念と性質、そして行政指導の解釈と政策形成過程論的視点を考察する。運輸産業の場合は、経済的規制と、国民の安全などに関連する社会的規制とが、積み重なっている。また、その両規制の関係が曖昧なために運輸政策がゆがめられる傾向があるとみられる。そして、政府—企業関係の中で規制システムとしての行政指導の位置付けを検討し、そのあり方を明確化するため、政策形成過程で合理的形成と利益集団に捕獲(Capture)される可能性などをも仮定した類型モデルを作り出す。

インタビュー調査を通じては行政指導の具体的様態と許認可との相関関係を究明する。事例研究は、運輸省の代表的な行政指導の事例である航空産業、タクシー産業を選択し、その政策形成過程を研究した。航空は費用逓減産業の性格をもつ寡占産業で、タクシーは競争産業としての性格を持っているので、この二つの事例研究を通じて寡占産業、競争産業の両面での運輸産業の行政指導のあり方の究明が可能となる。

また、運輸産業のような、公益性と社会的規制がかかわる

領域での行政指導の様態を具体的に究明することは、通産省を中心とした行政指導研究を補充する意味でも重要であろう。また、行政指導の事例を通じて日本の政府—企業間関係に関する従来の研究の延長線上に、「追い付け、追い越せ」時代とそれ以後の時代の行政指導の変化と有効性を検証することも行政指導類型化を通じて可能になると思われる。

## II. 行政指導の概念と類型化

### 1. 行政指導の概念

行政指導に関する研究は、従来、行政法学者によるものが多かった。そこでまず、彼らの行政指導概念を紹介しながら行政指導のあり方を明らかにしたい。代表的行政指導研究者である林修三(元内閣法制局長官)は、行政指導は「一般に行政機関が、ある行政分野に属することからについて、法令の執行・適用として、特定の個人・法人・団体等に強権的に命令・強制したり、または任意的ではあるが、法令の根拠に基づいてそういう者に対し指導、勧告、助言などをするのではなく、法令の根拠に基づかないで、行政機関として、こうした、ありたいと希望し願望するところを相手方が実行するように働きかけること」と述べている。彼の行政指導の概念は、行政機関が主体となつて相手と協議や取引をしたり、

あるいは説得するといった行政現象を指している。彼の概念は行政指導の外見的特徴を強調した定義を提示しているが、相手が特定化されていることで起こり得る行政指導の強制性については言及していない。

一方、山内一夫は、「一定の行政上の目的を実現するために、行政機関が国民に対して行う指導であつて事実上の強制を伴うもの」と言う。即ち、一定の行政目的を達成するために、行政機関が国民に対して一定の行為をするように、又はしないように強制的に指導することをいう。しかし、彼の説明によると行政の助言的指導、行政上の要望、事実行為としての確認行為、行政機関に対する勧告は行政指導の概念から除外されているのでその範囲はかなり狭いものとなる。

最近、世界で初めて行政指導を法的に明確化した行政手続法の第二条第六号では、行政指導は、行政機関がその任務または所管事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であつて処分に該当しないものと規定されている。このような行政指導には通達、要領、勧奨、勧告、要請、助言、指導、注意、警告、斡旋などが含まれている。この行政手続法における行政指導の概念は、①目的実現のための手段、②法的強制力がない事実行為、③相手の自発的協力の実現、の通常言われる行政指導の三要件を満たしている。

行政指導の範囲を法的根拠の有無、権力（法的）行為と事実行為とに分けて説明すると、表Ⅰのような分類が可能である。この分類に従えば林修三はⅡ、Ⅲを行政指導の範囲に含めているに対して、山内一夫は基本的にはⅡ、Ⅲを含めているが、そのうち助言的事実行為については除外している。行政手続法はⅡ、Ⅲを含めている。

しかし、このような事実行為がなぜⅠ或いは違法の領域と同じ機能を発揮しているのか。これは行政指導が特定の相手に対する特定の行為についての希望、願望であることと関係があるであろう。ところが、行政指導に対する法的判断は従来、行政行為が存在せず、法的拘束力を有しない行為とみなす消極的立場から接近し、行政指導の多様性にして動態的な側面については十分には論じられてこなかった。その結果、行政側の事実行為に対する法的判断を留保し、行政側の独走を許すこととなつたのである。

表 1 行政指導の範囲基準

	法的根拠	有	無
権力行為		I	違法
	有		
	無 (事実行為)	II	III

それ故、今後の行政指導の研究では諸行為の連鎖からなる法的仕組み、制度を動態的視点で積極的に捉え直すべきである。相手に対する意思伝達手段や方法の形態を考慮しなければならぬし、強制力を発揮する条件は何であるのかについて究明すべきであろう。行政指導の概念については過程論的視点を導入した後で再び言及することとし、一応、行政指導の範囲を基本的にはⅡ、Ⅲに限定した上で、とくにⅠ、違法性ととの関連、また機能の変容を中心に検討したい。

## 2. 行政指導の性質

行政指導の概念に基づいてその性質をみると、まず、行政指導の裁量性を挙げることができる。公式的法的根拠がないにもかかわらず、行政側は自分の意志によつて任意に裁断し処置することができるのである。そして、対象集団の範囲をみると対象集団が特定されている。それは法規が一般の人を対象としているのとは対照的である。従つて、行政指導の違法性は、対象とする特定集団への影響力と関係があると思われる。行政指導はその裁量性と対象の限定性とが組み合わさることで相手に対し一種の価値剝奪の懸念を抱かせるようになる。逆に相手が指導を要請する場合もある。例えば、ある業界が、同業者仲間との過熱な競争による共倒れを防ぎ、むしろ、共同利益を実現するために生産や販売の面で同一歩調

をとるよう業界の行動ルールを定め、同業者に周知し遵守させようとする場合である。

一方、許認可は対象集団が限定的であるという点では行政指導と同じである。許認可と行政指導は互いに影響力内の関係に位置付けられているとき問題が起きる。行政指導が許認可を背景としているとき、もし対象集団が官庁側の行政指導を拒否すれば、その行為は許認可の拒否に繋がる可能性が高いからである。そのとき行政指導は強制力をもつ権力行為に変わる。したがつて、裁量行為である行政指導と許認可との関係を究明することによつて、行政指導の機能と政策形成手段としてのその役割が理解できるであろう。もちろん、明確な正当性をもつ行政指導の場合は問題がないが（例えば、自動車の排気ガス規制）、ただ、行政指導が慣行化された場合には裁量が濫用される可能性が大きくなるであろう。

行政指導の種類はその機能によつて次のように分類される。山内一夫は行政指導の機能によつて規制行政指導と調整行政指導（対立する当事者の利害を調整することを目的とする行政指導をいう）に大きく区分している。規制行政指導は公益の維持増進を図るために公益に反する行為を規制することを目的としている行政指導をいう。規制行政指導は既存の権力制度との関係の有無によつて独立的行政指導（応急的行政指導と代替的行政指導に分けられる）と付随的

行政指導に分かれる。独立的行政指導とは権力制度とは関係なく独立に行われる行政指導をいう。急激的行政指導は権力行為を必要とする行政需要があるにもかかわらず、法律的根拠がないとき、応急的にその行政需要に対応するために行政機関が行う行政指導をいう。一方、代替的行政指導とは法律なり条例なりを制定して、法律的根拠を設け、下命などの権力行為をするよりも、行政指導で行政需要をまかなうのが賢明であるという政策的判断に基づいて行われる行政指導をいう。付随的行政指導には事前勧告、是正勧告、申請者に対する勧告がある。このような分類はただ単に権力制度との関係と、制裁の内容（抑制的措置・鞭）を重視した分類であるため行政指導の動態的側面を把握することは無理である。

しかし、行政指導を政策過程の中で政策形成の手段として理解すれば、そのダイナミックな側面を捉えることができ、政策形成過程において、行政指導をめぐるアクター間のイニ

表2 行政指導の仕組み

対象集団	内容	裁量
	限定的	法規
一般的	許認可	計画

シアチブ関係、行政指導の位置付け、行政指導の利用手段などを具体的に分析することを通じて行政指導が解明されると思うのである。これに従って新しい解釈と類型化もできるであろう。

### 3. 行政指導の解釈

行政指導に対する解釈は、調整的なソフトな行政手段なのか、あるいはむしろ許認可に近いハードな行政手段なのかによってその解釈が分かれている<sup>12)</sup>。まず官僚規制論的解釈がある。官僚規制論的解釈は、行政指導には受け手の同意を要するという行政法の通説に対する反論で、行政指導は実際には相手の同意よりもむしろ事実上の強制力をもっているという見方である。そのような官僚規制論的解釈は官僚の強力な権力を背景とした経済成長期の説明方式である。このような上からの規制を重視した説明方式に対立するのが市場規制論的解釈である。市場規制論的解釈は、相手方の同意に依存するという行政法の通説を支持し、弱い官僚制を想定している。即ち、行政指導に関する下からの同意を重視する説明方式であるが、政府と市場との関係を強い政府、官僚が一方的に指示する関係とはみず、市場側、業界が行政指導を要請する関係を中心にみる見方である。その他、官僚以外に、例えば利益集団の私的利益に捕獲された政治側が行政指導を要請する

こともありうる。このような行政指導はほとんどが企業側との癒着によって行われるであろう。

以上論じてきた行政指導の解釈と種類を参考に、本稿での類型化方式を提示したい。行政指導は政府による市場規制の一つであるので、規制システムの中での行政指導の仕組みを究明するために、行政指導を規制的行政指導に限定して論じよう。分類基準はまず主導権（イニシアチブ）によって官僚側、市場側、捕獲された政治側に分け、そして、行政指導の手段によって強い手段である許認可権を利用する場合と、弱い行政手段である補助金などを使用する場合に分ける。この二つの基準を組み合わせ、まず、官僚が許認可権を使う場合を裁量型と呼ぶ。これは山内一夫の分類によると規制的行政指導に近いであろうが、そのとき官僚側は自分の裁量権に基づいて行政指導を行う。次に、市場側が主導権を握っており、行政指導の手段としてはソフトな手段が使われる場合を相互調和型と呼ぶ。このとき官僚側と市場は互いの協力関係を生みだす。これは山内一夫の分類によると調整的行政指導に近い。最後に、利益集団に捕獲された政治側が主導権をもち、自己の利益をはかるべく、許認可に近い手段を使用するよう官僚側に要請する場合逸脱型と呼ぶ。この場合は官僚側の裁量的判断以外に政治的、利益集団（制限された集団）側の判断が含まれ、歪曲された行政指導である可能性が大きい。

い。それは市場原理を目的価値で考えているのか、あるいは手段価値で考えているのかによって差があるが、市場原理を手段価値で取り扱う社会経済環境の場合には行政指導が乱用され逸脱的行政に至る可能性が高い。このような議論を整理したのが〈表3〉である。

行政指導について考察する際に本稿が取り入れたのは政策過程的論視点である。行政指導を個別的に分析するのではなく、政策過程全体の中で理解し、行政指導という政策手段を通じて達成しようとする政策目的はなにか。政策形成において行政指導はどのような役割を果たしているのか。また行政指導は官僚と市場との間のどのような相互作用を通じて形成されるのか。あるいは、官僚、市場以外に行政指導のイニシアチブをもつものがあるの

表3 行政指導の類型

行政指導手段	許認可 (ハード)	補助金など (ソフト)
主導権		
官僚	裁量型	
市場		相互調和型
政治、利益集団 (制限)	逸脱型	

か。行政指導が取り挙げる政策の理念（社会的規制など）とどのような関係があるのか。このようなプロセスを通じて行政指導が機能した要因、あるいは機能しなかつた要因は何なのかを究明したいのである。

以上までの議論をまとめてみると、行政指導の概念に政策過程論的な視点<sup>13)</sup>を導入することで行政指導は次のように定義されよう。「行政指導は一定の行政目的を達成するために、特定の相手に対する強制力ないし同一の効果、または説得力をもたらしている一連の事実行為の過程である」。従つて、へ表ⅠのⅡ、Ⅲの領域に含まれる（またはⅠとの関係をも含む）動態的過程と言えるであろう。そして、このような行政指導の動態的側面について政策形成過程におけるその機能の多様性と変容を中心に検討していきたい。

次に、運輸政策形成の主な中身である経済的規制と社会的規制について説明したい。これは規制システムの中で行政指導が指向する内容と実体を明確にするために必要な作業であろう。

#### 4. 運輸政策の規制の内容と類型モデル

##### (1) 経済的規制と社会的規制の区別

規制政策はすでに規制の相手が決まっているので行政指導が強制力をもつ可能性が高い。規制政策は大きく経済的規制

と社会的規制に分けられる。

一般的に言つて経済的規制と社会的規制とは規制の目的によつて区別されている。経済的規制は一定の要因によつて市場のメカニズムがうまく働いていないときに需要と供給を適正に調整するために行われる規制である。他方、社会的規制は社会的な価値の実現のために行われる規制である。例えば運輸産業の場合、経済的規制は市場の失敗によつて独占価格と独占市場が形成されたときにそれを抑えるために行われるもので、価格規制や参入に関する規制が挙げられる。不公正取引の規制もそうである。社会的規制は、安全性、公共性の確保（社会的価値）を目指す規制であるが、その例としてはトラック産業の場合、安全性を担保する過積載防止規制、航空産業の場合は低需要路線の維持のための路線維持規制、利用者の安全のための技術的基準や労働の条件の規制などが挙げられる。しかし、そのような目的による区別だけでは経済的規制と社会的規制の区別は十分ではない。というのは経済的規制にも社会的目的のための規制が含まれているからである。例えばタクシー事業規制（参入規制）は、過当競争から事業者を保護し、安全性を確保すること（社会的価値）をも目的としている<sup>14)</sup>。従つて、目的による区別と共に他の基準が必要である。それは規制の対象あるいは原理による区別である。すなわち、市場において事業者の自由に任されている事



項に対する規制を経済的規制、それ以外の規制を社会的規制とみるのである。この場合、経済的規制は事業に伴う弊害を直接規制するのではなく、事業活動自体を統制することにより、弊害を防止しようとする規制を指している。すなわち、経済的規制の特徴は、本来市場活動の自由として事業者者に任されている事項を制約する規制であることにある。経済的規制は事業を対象とする規制であることから規制の範囲が広くなるため、原則自由、例外規制の原則をもたなければならぬ。他方、社会的規制は経済的規制にくらべて対象が狭く、事業の実施方法を規制している。すなわち、社会的規制は事業に伴う弊害を直接規制するタイプの規制である。以上の内容を整理したのが「表4」である。

もし、規制の目的と規制対象が互いに合わない場合には、どのような基準が優先するのかが、アメリカでは規制対象が優先的に考慮されている。従って、社会的目的の規制であつても、農業市場進入規制や労働者の最低賃金規制などは経済的規制に分類されている。しかしすべてが区別できるのではない。それは両規制の境界線上である規制が存在するからである。消費者の安全などの社会的目的を追求する事業参入に対するの許可制の場合は事業参入の側面からみれば経済的規制であるが、許可によってその弊害を直接規制するという点からみると社会的規制である。したがって、そのとき両規制の

区別は（経済的）目的を優先して、次は原則を基準として判断するのがよいだろう。

そのように経済的規制と社会的規制とを区別することの実益は規制の目的と対象を明確にし、概念上の混乱を防止できることにある。例えば、社会的規制の名目で、実際には経済的規制が行われているような場合などを解決できる。また、規制政策における行政指導の内容分析でも有用な指針となろう。

(2) 類型モデル

本稿では行政指導のあり方を具体的に究明するために、政策過程論の立場を顧慮し、次のような類型モデル

表4 経済的規制と社会的規制の区別

内容 規制の種類	目的	規制対象	原則
経済的規制	経済的目的	事業活動 例) 価格規制 参入規制	原則自由 例外規制
社会的規制	社会的目的	事業実施方法（行為） 例) 過積載防止規制	必要最小限の規制

ルを導入した。望ましい政策というのは一般市民の利益保証するために、形式的には官僚側を中心とした利害関係集団など多数が参加することによって形成される。実際に、政策の内容は合理的である。しかし、合理的という概念は象徴的性質をもっているのが、本稿では合理的という概念を包括的に、次のように定義する。<sup>(6)</sup> 第一に、個人または集団の政策決定者は関連利害関係者が合意する問題を確認し、問題の解決に関連して目標の優先順位を決めなければならない。第二に、個人または集団の政策決定者は目標達成のために貢献する可能性のあるすべての政策代案を確認し、各代案から生じるすべての結果を予測すべきである。第三に、個人または集団の政策決定者は目標達成と関連してすべての代案を比較し、目標を最大化する代案を選択しなければならない。本稿では内容的に合理性を欠いた場合を逸脱と定義する。類型モデルをより精緻化するために、政策形成の基準と、監視関係で生じる怠慢 (slack) の概念を使って説明したい。例えば、行政指導の場合、行政指導の施行動機が個人 (self-regarding) にある場合と、公 (other regarding) にある場合がある。怠慢 (slack) は政策形成者に対して一般市民が監視するときかかる費用、政策に対する情報の不足から生じる情報の非対称性のために、一般市民が政策を監視、参加できず、政策形成者が任せられた義務を回避しやすい時に生じる。<sup>(7)</sup> 怠慢が発生する理由

は、第一に、政策形成過程は一般市民には見えないことによる。例えば、連邦航空局がハイジャック防止の安全基準の強化を決定しても、市民は気づかず、問題が発生してはじめて注意を傾けるのである。あるいは、環境汚染規制、作業場安全規制、運輸規制などといった利用者と直接に関わる規制だけに注意が払われる。第二に、政策形成過程の最後の段階 (官僚側) では非常に専門化されるからである。政策形成過程をみると議会ではガイドラインだけを決めていますが、公益、必要、便利などといった漠然とした表現が使われている。これらの意味内容は政策形成担当者により具体化されるのである。その理由は官僚側が政策情報を得るのに優位であるからである。そして、一般市民には専門化された官僚側への接近が難しい。規制政策の場合も政策形成担当者レベルで規則制定、裁決、法の執行を行っている。結局、消費者である一般市民は政策を監視する多大な費用 (時間、情報収集費用を含む) の全てをまかなうことはできず、監視がゆきとどかなくなるため政策当局の怠慢が発生する。

このような基準と怠慢を行政指導に適用して類型化を試みよう。

第一に、政策形成者が行政指導を施行するとき形式的に多数の意見が反映され、合理性をもった公的基準であれば、行政指導は公的議題となる。その結果、多数の利益のための

行政指導が形成され、行政指導は誰にも共感を与えられる。例えば、自然独占産業の場合の価格規制がそれに当たる。それを行政指導類型によって、相互調和型行政指導と呼ぶ。相互調和型行政指導は、市場側が行政指導の主導権をとって合理的な内容の行政指導を施行すれば、公的利益は得られる。もちろん、行政指導の公的同意を得て手段はソフトな手段になる。

第二に、政策形成者が行政指導を施行するときに形式的に制限された少数が参加し、ある要因によって怠慢が発生し、行政指導の内容が非合理的である逸脱の場合は逸脱型行政指導と呼ぶ。自分の利益だけを追求するスポンサー(受益団体)に捕獲される行政指導の場合がそうである。すなわち、行政指導は狭い目的、つまり私的目的で使われる可能性が高い。その場合、行政指導は公的同意を得られないので許認可などのハードな手段が必要である。

第三に、官僚側が行政指導を施行し、行政指導の内容が合理的である裁量型行政指導がある。政策形成へ多数の者が参加することによる費用が高いので、官僚側の基準による怠慢は起きるが、行政指導の施行者は自分もっている公的基準に基づいて内容的には合理的行政指導を形成する。その場合、官僚側は独自性をもつ強力な裁量権を發揮し、行政指導の手段はハードな手段になる。行政指導は主導権をもつ官僚の

判断が主な要素である。

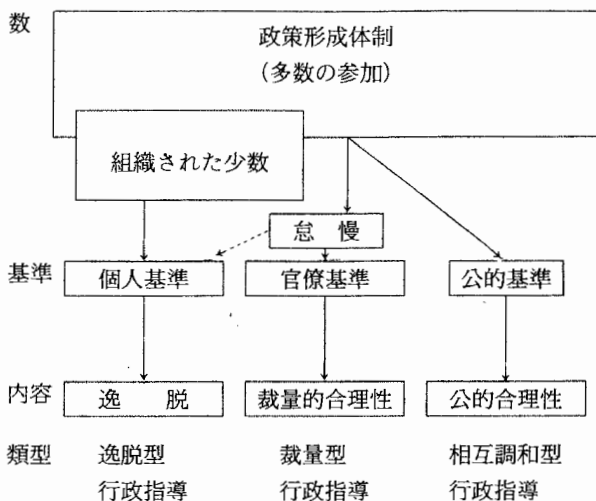
各々の行政指導は次のような特徴を示す。相互調和型行政指導は多数の参加による合理的行政指導なので公的議題の可能性が高いが、逸脱型は政策形成が少数に左右される可能性が高い。裁量型行政指導は多数の参加が排除され官僚側の裁量性が強い。そして、官僚側が独占の憂慮される。裁量型の場合、官僚組織が危機に陥った時、また、前例がない非定型的政策決定では有用な管理手段になりうる。しかし、政策形成への参加が制限され、施行段階で政策対象集団の協調が不足し、政策効果には疑問がある。例えば、経済成長などの目標の推進、草創期の組織では有用な政策手段になるが、多様に環境が変化する場合、または経済安定期には適用力に疑問がある。以上を図で表したのが〈図1〉である。

### III. 運輸政策における行政指導

#### 1. 運輸政策の性格

運輸産業は規制が強い産業であり、最初、鉄道に対する規制が費用逓減産業、地域独占産業の性格から生じた。今世紀になって鉄道と競争関係にある航空、道路運送が発達し、輸送手段間の競争関係を調整するために規制が存在してきた。また、公益産業、インフラストラクチャーの性格をもつてい

図1 行政指導の類型の枠組



るのでいろいろな規制が存在している。一般に、運輸産業の規制は規模の経済性、外部性、情報の非対称性、範囲の経済性から生じている。また、国民の安全、公共サービス義務 (public service obligation) の保障、事業者間の過当競争を

防止するために一種の社会的規制として存在している。例を挙げると、鉄道のような自然独占性格をもっている産業の場合には経済的規制が行われているし、その他、利用者、潜在的利用者、過少地域の住民のために社会的規制も存在している。実際に、運輸省の許認可権件数は一、九六六件で他省庁より多数にのぼっている。しかし、ソフト政策手段である補助金の場合は九、二〇〇億円にとどまり、大蔵省の一七兆二、五〇〇億円に比べて五・三%しかない。従って政策手段としては補助金より許認可権に頼っており、運輸政策は公益性を強調する政策であるといえよう。

## 2. 事例研究

本稿では四つの事例を選んだが、選択した事例の時期は「追い付け、追い越せ」時代である一九七〇年代の行政指導から、行政改革の時代である一九八〇年代―一九九〇年代の行政指導にまで及ぶ。また、できるだけ長期間にわたってその行政指導について判断できる事例を選択した。この四つ事例が代表例であることを保証するために、複数の有職者や関係業界の関係者らとのインタビューと、それに基づいて新聞記事の検索を行って研究した。

- (1) エアバス導入延期の行政指導<sup>2)</sup>

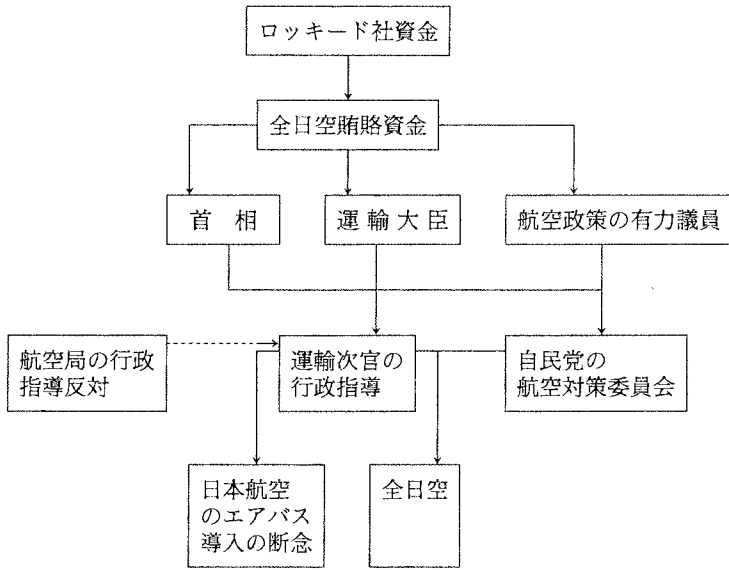
エアバス導入延期の行政指導は、一九七二年アメリカの大  
手航空機会社ロッキードの政治資金を自社の航空権益を拡大  
するために受け取ろうとした全日空（全日本航空株式会社）

若狭社長の政治工作から生じた。この行政指導の背景は、全  
日空の競争会社である日本航空（日本航空株式会社）が一九  
七二年から予定通り国内で大型機導入（国際線から転用）に  
踏み切ったことであつた。しかし、全日空は一九七〇年の万  
国博の輸送に手一杯の状態、整備体制などでも出足が遅れ、  
一九七二年から大型機を導入するのは無理であつた。日本航  
空の大型機の導入によつて営業成績悪化を懸念した全日空の  
若狭社長がロッキード社から裏金を吸い出し運輸省の行政指  
導を利用することを計画した。すなわち、日本航空の大型機  
であるエアバス導入の延期を企てたのである。このため、若  
狭社長は運輸省の中村航空局長、住田管理部長に陳情したが  
色よい返事を得られなかつたので直接当時の橋本運輸大臣に  
日本航空の国内線のエアバス導入延期の行政指導を請託し  
た。これは官僚側が政治家に弱いことを利用した若狭の戦術  
であつた。橋本大臣は、「それはそうだな、そのようにしまし  
よう」と了解し、大臣は佐藤事務次官に協力を要請した。一  
方、若狭社長は佐藤次官に三回に渡つて二〇〇万円の賄賂を  
贈り「航空企業の運用体系」に関する通達を要請した。その  
内容は、大型機の導入時期を一九七四年以降とし、全日空の

近距離国際線の進出をみとめること、ダブル・トラッキング  
（同一路線に二社が乗り入れること）の場合、全日空を優先  
するなどである。佐藤次官は自民党の航空対策委員会におい  
て全日空寄りの対策案を提出し、全日空と日本航空が共にエ  
アバス導入の延期をするよう行政指導を行った。その理由は、  
日本航空が既に一九七〇年から国際線で大型機を運航してい  
ることから国内幹線導入については安全運行上問題ないが、  
全日空は日本航空に比べて整備能力が劣り、大型機の運航経  
験がないので一九七二年にエアバスのような大型機を導入す  
るのは無理であり、日本航空の一九七二年導入を認可した場  
合、全日空も対抗して早期導入を図ると安全運行上の問題が  
生じる恐れがあるので両者同一時期の導入が望ましいという  
ことであつた。これに対して日本航空と航空局は反駁したに  
もかわらず運輸大臣は延期方針の行政指導を両社に行つ  
た。この措置は日本航空の一九七二年のエアバス導入計画を  
断念させた。そして、政治工作で成功した全日空の若狭社長  
は航空政策で影響力を持つ六人の衆議員に二、三〇〇万円を、  
橋本大臣と佐藤事務次官に各々五〇〇万円、二〇〇万円の賄  
賂を贈つた。その直後、首相に指名された田中も一、〇〇〇万  
円を取賂したのである。

このような行政指導が可能となる要因を航空法の内容を通  
してみると、まず航空法一〇九条が挙げられる。航空法一〇

図2 エアバス導入延期の行政指導過程



九条は「定期航空運送事業者が事業計画を変更しようとするときは運輸大臣の許可を受けなければならない」と規定している。従って、もし定期航空輸送事業者が運輸省の行政指導に従わず、事業計画を申請すれば、拒否処分となるのは当然であろう。また航空法一〇〇条をみると、「定期航空運送事業をしようとする者は路線ごとに運輸大臣の免許を受けなければならない」と定められている。そして、免許基準の一つは「事業の開始が公衆の利用に適當するものである」と規定されている。しかし、その文言が抽象的で、曖昧なため、行政側の裁量の余地は大きいであろう。それ以外にも航空法一〇一条は、「定期航空運送事業者は乗客及び貨物の運賃及び料金を定めて運輸大臣の認可を受けなければならない」と規定しており、事実上の強制力を運輸大臣に与える条項になっている。従って運輸省がもっている政策手段としての行政指導は許認可に基づいたハードな手段であると言えよう。

ところが、政治家と企業の制度的癒着関係によって許認可権を背景にした強い行政指導が利用されたのである。エアバス導入延期の行政指導は表面的には乗客の安全を保障する社会的規制を取り上げた行政指導であると言えよう。しかし、実際には、安全を内容とする社会的規制であるミクロ的規制、すなわち、必要最小限の規制の代わりにマクロ的性格をもつ経済的規制（事業活動規制）を行ったのである。それは官僚

側の判断より、制限された少数（利害関係者に捕獲された政治家）による外部からの行政指導の要請（競争相手に対する営業の規制）が強かったからである。また、その判断基準も個人即ち制限された少数の利益で捕獲された政策形成者のものであった。内容も非合理的であった。そして、この事例は、本稿の行政指導の類型で言えば、官僚側の許認可権に基づいているが、官僚側以外からの要求が出られた逸脱型であるといえよう。

## (2) 契約職スチュワードスの導入行政指導<sup>22)</sup>

一九九四年八月初、日本航空を初め、航空会社三社は費用節減などの経営上の問題で一九九五年から契約職スチュワードスを採用するという計画を発表した。一年契約職（三年延長可能）募集を日本航空は一〇〇名、全日空は一〇〇―二〇〇名予定しているという発表であった。当時亀井運輸大臣は緊急時の乗務員間のチームワークとそれに伴う乗客の安全性問題を取り上げ、計画の見直しを求める行政指導を八月二二日各航空会社に出した。行政指導に従わない会社は増便（路線配分）の申請等で不利益に扱われることもあると強力に警告すると共に、航空局に行政指導を指示した。この行政指導の根拠は航空法一〇四条「航空会社は運送規定を定めて運輸大臣の認可を受けなければならない」であった。それに対し

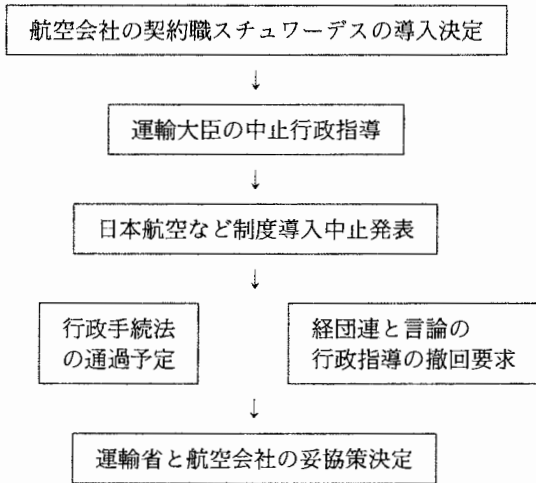
て労働組合（日本航空客室乗務員組合）も運輸大臣と同じ意見を提出した。行政指導を受けた河野日本航空常務は年末に雇用条件などを見直してから再募集すること、また八月一六日に決定された八月二〇日の面接計画の全面中止を発表し、事実上、日本航空は募集計画中止の意思を明らかにしたのである。

一方、言論界は八月一七日と一八日の両日にわたって、規制緩和の潮流に逆行したものである、また監督官庁の強権だという批判記事を載せた。また、航空専門家と運輸省航空局は契約職スチュワードスを導入しても安全で問題がないという意見を表明した。八月一九日経団連の永野健会長は亀井大臣を批判し、日本航空の奮発を促した。この動きに対して亀井大臣は八月二〇日熊本での記者会見で経営と安全の問題は分離すべきだと強調し、路線配分の際に安全の問題（契約職スチュワードスによる安全上の問題）を取り上げるべきだと行政指導の内容を繰り返した。また、松尾事務次官は契約職スチュワードスの導入が強制力を伴う運輸省の行政指導であることを再確認した。もちろん、経団連はただちに反論を提起した。しかし、突然、八月二三日、亀井大臣は閣議後、制裁示唆を撤回した。その撤回発言の背景には、一〇月から実行予定である村山内閣の行政手続法に反する可能性があるという判断があった。そしてついに、橋本通産大臣は八月二三

日本航空と運輸大臣双方の妥協策を提案し、八月三十一日、運輸省と日本航空は契約職スチュワーデス制導入に対して条件付きで了解した。それは、日本航空の当初計画（一年契約で最長三年）を延長し、契約職スチュワーデスの雇用条件を三年以上まで認め、正式社員への任用の可能性を前提条件とするものであった。その措置によって日本航空など三社は契約職スチュワーデスの導入方を九月二〇日に運輸省で報告した。その内容は、三年後勤務成績に応じて正式社員に任命するというもので、一定期間後には正式社員として任用せよという運輸大臣の要求を受け入れたのである。その他、安全性確保のための訓練を徹底する条項も追加された。後に、亀井大臣は契約職スチュワーデス制の導入について安全性の問題はないと正式に了承した。

この契約職スチュワーデス導入の行政指導は、企業の自由経営を目指し、規制緩和と産業構造の転換を主張する改革ネットワーク（企業、経団連、言論）と、規制維持、慣行維持の既得権ネットワーク（運輸省）の対立であったといえよう。亀井大臣は自民党の運輸族議員出身（三塚派）で国鉄、航空業界に強い影響力をもつ人物であり、長い間続いてきた運輸省の強制的行政指導を維持しようとした。しかし、このような事例に見られるように、行政指導は官僚側が一方的に勝利できるというわけではなく、ある程度、言論界などの改革の

図3 契約職スチュワーデス導入の行政指導



雰囲気の影響を受けていると言えよう。契約条件の異なる社員が会社内に存在するのは当たり前だという自由経営の意識も拡大しつつある。

この事例は、安全の問題という社会的規制を取り上げているが、実際は事業活動の自由を制約したものである。行政介入が適さない企業の経営には行政指導は適切ではないこと



を明らかにしている。しかし、許認可権をもつ官庁の強い影響力（行政指導の事実上強制力）が依然存在していることを証明する事例である。

このような契約職スチュワードス導入の行政指導は、本稿の分類で言えば、官僚側の許認可権を背景とし、規制当局の基準で行われる裁量型行政指導であるといえよう。内容的には官僚側の合理性をもっている。消費者の利益（多数の利益）を追求する改革ネットワークの存在は、公的利益規制の可能性を示唆している。

### (3) 国内航空幅運賃の導入の行政指導<sup>23)</sup>

既存の国内航空運賃設定方式は一九九〇年に決められた。

航空社の適正原価に適正利潤を加えたものとする総括原価主義と標準原価主義（距離帯毎に一つの曲線上の示す）が導入され、運賃はその上下一〇%の範囲内に納められるようになった。しかし、最近、運送環境において競争激化が進んでいるのが事実である。例を挙げると、一九八六年にダブル・トリプルトラック化が開始され、一九九五年九月現在、ダブルは二七路線、トリプルは一九路線となつている。この競争路線は全路線の七五%を占めている。そして政府はこのような運送環境を顧慮し、市場原理を反映する公共料金の導入を一九九四年一月閣僚了解で決定した。その直前、九月二〇日

経済対策閣僚会議は幅運賃の導入を勧告し、運輸経済研究センターの航空運賃制度研究会と一月八日幅運賃導入報告書を政府に提出した。決定された幅運賃の内容は標準原価（航空各社の路線別原価を運航距離に応じてプロットし、最小二乗法により得られた回帰直線）を最高額とし、下限二五%の弾力性を認定した料金制度であった。

新幅運賃制の行政指導の主な要因は日本エアシステム（JAS）の赤字運営であると言われている。表5のように日本エアシステムの場合、一九九四年の経営実績をみると三一億円の赤字を記録し、最近三年間では二八六億円の累積赤字を示している。運輸省は親方の立場として、もし経営が倒産した場合、雇用の責任は政府にあるという懸念をもっている。このような幅運賃制の導入は運輸省と航空会社の協議だけで決定され、消費者または地方団体の意見は全く反映されていない。そして運輸経済研究センターの航空運賃制度研究会の幅運賃導入報告書は短時間の内に運輸省がイニシアチブをとって作成されたそうである。また、国内線の運賃の認可権を運輸省がもっているので、そのような航空会社は運賃制度の行政指導を受け入れなければならない。運輸省は航空会社が幅運賃内で運賃の認可申請をするとき、それをそのまま包括認可すると表明した。価格構造規制という経済的規制は行政指導によって実現し、運輸省の独自の判断によって決めら

表5 国内定期航空企業の概要

航空社	資本金	職人数	国内旅客 シェア	経常 利益
日本航空	1,833億 2,384万円	20,679人	22.9%	28億円
全日空	721億 3,930万円	14,416人	45.7%	11億円
日本 エアシステム	234億 8,650万円	5,504人	20.8%	-31億円

(注1) 資本金、職員数は1995年3月31日現在。

(注2) 国内シェア、経常利益は1994年度実績。

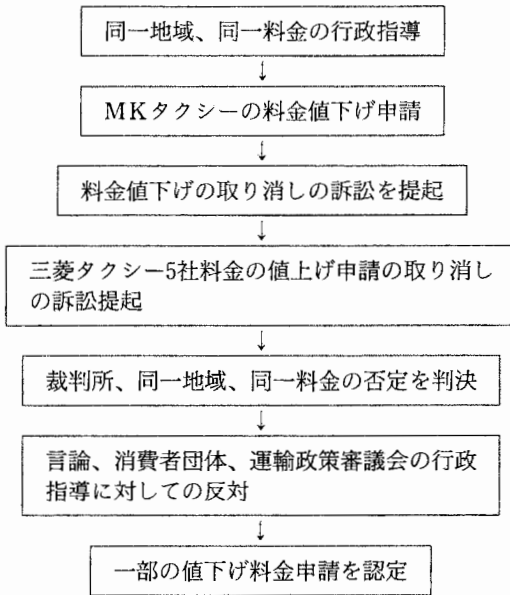
(出所) 運輸省航空局『新しい国内航空運賃の設定方式について』1995年12月13日。

れたものである。裁量型行政指導であるといえよう。現在、幅運賃制度の効果は国内航空産業の参入規制（国民の事業選択の余地を制限する免許制）が存在している。運賃の弾力性に伴う競争は実際には発生していない。

(4) 同一地域、同一タクシー運賃の行政指導<sup>(注)</sup>

一九五五年運輸省は同じ地域内で営業するタクシー料金を同一にすることを運賃変更の認可条件とすると通達し、それはそのまま維持されてきた。しかし、一九八五年京都のMKタクシーが料金値下げを申請し、運輸省がその申請を却下し、MKタクシーが申請却下の取り消しを求める訴訟を起こすという事件があった。大阪地方裁判所は運輸省の同一地域、同一運賃は一種のカルテルであり、独占禁止法に違反する疑いがあると批判したが、運輸省は反発した。結局、一九八九年大阪高裁で和解が成立し、同一地域、同一運賃は存続した。その後、一九九三年大阪府の三菱タクシーグループ五社が他社より二年遅れて料金の値上げ申請に対する却下の取り消しを求める訴訟を起こした。大阪地方裁判所は、運賃は必ずしも同じ基準で統一される必要はないと判決した。これに対して全国乗用自動車連合会と全自交労連は労働条件の悪化を理由に反対し、越智運輸大臣も反対の立場を表明した。しかし、言論界、消費者団体は競争、規制緩和を歓迎し同一地域、同

図4 同一地域、同一タクシー運賃の行政指導



一運賃に反対した。また、運輸政策審議会は一九七一年の運賃自由化の答申以後再び運賃自由化の答申を一九九三年に提出した。運輸省は個別申請の審査に基づき、運賃の値下げを認め、MKタクシーの場合は認定したが、他の二社の場合は利益が減少するとの理由で却下した。また、タクシー事業へ

の参入規制(営業地域、台数の免許制)が存在しており、免許の基準である需給調整も行政側の裁量に任されている。従って、同一地域、同一運賃の規制緩和による競争効果は十分に発揮されていないと思われる。

タクシー料金の設定、変更は運輸省の認可制になっていたため、同一地域、同一運賃が維持されてきた。しかし、同一地域、同一タクシー運賃の行政指導は、革新的企業(MKタクシー)が行政指導に反発し、裁判所が行政指導を否定した事例である。そしてこれに対して既得権を持つ運輸省、労働組合が反発することによって妥協的決定が行われたのである。この事例は、事業者間の過当競争を防止するために経済的規制が取り上げられた例であるが、乗客の安全を保護する社会的目的も含めている。このような価格規制は企業側の創意性を低下させ、競争で得る消費者の利益を失わせることになった。また、規制当局が主導権をとっている裁量型行政指導が相互調和型の行政指導に変化する可能性を見せている。相互調和型は消費者の選択の幅を広げ、公益性を高める効果をもたらす可能性が高い。

#### IV. 事例の総合と比較

以上四つの事例を通じて次の四点を明らかにすることができ

きる。第一に、行政指導の多様な動機を挙げられる。政治資金、官僚的権威、既得権の維持、官庁の親方の立場などがそれである。第二に、規制緩和の時代で行政指導の様態は少し変化してきたといえる。即ち、改革ネットワークの伸張（市場）で既得権ネットワークの一方的優位関係から両者の妥協的關係への変化が見られる。一九九〇年代に入つて相互調和型行政指導が出現したとみられる。そして、官僚側の一方的説明方式である上からの説明方式から、市場側の説明方式である下からの説明方式へと移ってきたと言えるであろう。しかし、この事例で現れた「追い付け、追い越せ」時代の運輸産業の行政指導は逸脱型行政指導として説明が可能であったし、このような行政指導は、結局、一般消費者に害を与えたと思われる。従つて、いままでの研究の成果である、官民協調としての行政指導の位置付けから、行政指導への誤用の視点を含むべきであると思われる。行政指導の有効性を検証するときに、経済成長とともに消費者が失つたものがないかについて検討すべきであろう。第三に、運輸省の企業保護型（親方）の立場は最近も存在している。これが官僚側の独自の判断で依存する裁量の行政指導で現れている。これが日本産業政策において伝統的に政府が市場に対して示す立場であるが、国際競争の時代においてそのような方針が持続できるのかは疑問である。また、政策執行の段階で市場側、一般消費

者の協力は期待することができないので政策効果にも疑問がある。本稿の裁量型行政指導の事例はそれを証明している。

第四に、社会的規制（安全など）に従う行政指導の複雑性が挙げられる。現在のような規制緩和の時代にも、依然、誤用される社会的規制が存続し、結局、経済的規制を維持する役割を果たしているかもしれない。以上の事例を総合したのが〈表6〉である。

以上の事例分析に基づいて運輸産業の行政指導と通産省を

表6 事例の類型化

時期	事 例	類 型
1972年	エアバス導入延期の行政指導	逸脱型行政指導
1994年	契約職スチュワーデスの導入の行政指導	裁量型行政指導 と外部の抵抗
1994年	国内航空幅運賃の導入の行政指導	裁量型行政指導
1993年	同一地域、同一タクシー運賃の行政指導	裁量型行政指導 と外部の抵抗

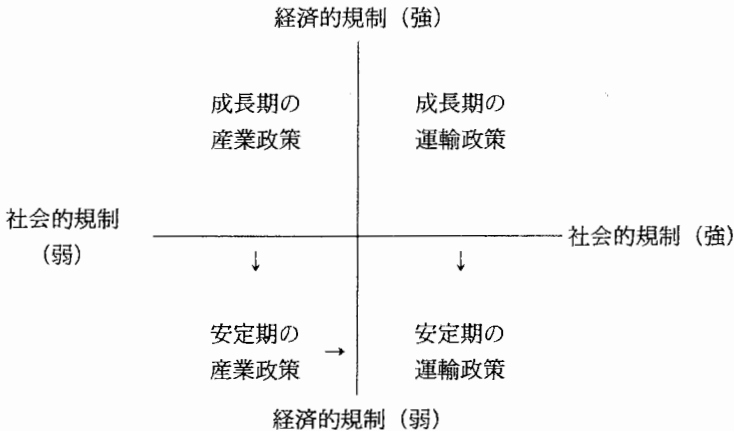
中心とした産業政策の行政指導とを比較したい。この分析を通じて運輸産業の行政指導がより明らかにされるし、行政指導の理論的一般化のための、具体的検討が可能となろう。

通産省を中心とした産業政策の場合は経済成長期である一九五〇年代から一九六〇年代の外貨割当制、一九六〇年から一九六四年までの新産業体制論と特定産業振興臨時措置方案の行政指導は産業の参入自体を規制した側面が強かった。このような産業政策は経済安定期である一九八〇年代になると民営化、規制緩和の潮流によって参入、価格の規制が少し緩和され、また、改革ネットワークの伸張によって市場側が行政指導のイニシアチブをもつ傾向がみられる。とくに、最近、環境問題の台頭で社会的規制を求める行政指導が増加している。従って、通産省を中心とした産業政策の行政指導は経済的規制を中心に行われ、最近、経済的規制緩和と共に社会的規制もみられているといえよう。しかし、運輸政策の場合は、経済成長期は経済的規制、社会的規制が強かった。最近、経済的規制が緩和される傾向の中で、社会的規制は温存されている。これを図で表してみると(図5)のようになる。

そして次のような説明が可能であろう。

第一に、運輸省を中心とした行政指導は経済成長期には、経済的規制と社会的規制が共に強かったので行政裁量(行政指導の範囲)が広がったといえる。そして経済成長期の輸出

図5 行政指導の性格比較—運輸と産業政策の規制—



志向などの外部指向型の産業政策を補う形であったといえる。いわゆる官民協調の政策形成を示している。そして一応、有効性は認められる。

第二に、運輸産業における行政指導は、通産省を中心とした行政指導よりも複雑な政策形成が展開されてきたと言える。それは経済的規制と社会的規制が同時に存在していたからである。その性格のため監視が難しく逸脱可能性は高いと言える。

第三に、通産省を中心とした行政指導と運輸産業における行政指導についてはいずれも経済的規制が緩和されつつあるが、社会的規制は存在している。そして、運輸産業に見られた社会的規制の逸脱可能性が通産省の場合も起こる可能性がある。

第四に、最近の運輸産業と通産省を中心とした安全、環境保護などの行政指導の社会的規制傾向のため、社会的規制の方法である事業実施規制などの行政指導がよくみられている。そして、政策形成はより専門化され、一般の消費者の監視は難しくなっている。従って行政側の裁量の可能性が高くなる。

## V. まとめ

従来、高度成長期では政策目標は国際志向型「追い付け、追い越せ」で、政策手段は成長型行政指導であった。そして行政指導を通じた政策遂行の結果、経済成長が可能であったと評価を受けている。しかし、結果として、生産者中心の経済成長、肥大した官僚制、市場の長期的競争力の低下、行政責任の不在、評価制度の欠如などの問題を起こした。この問題を解決するために新しい政策の仕組みが必要である。最近のような経済安定期には国内指向型であり、政策目標は福祉、公平(民主)、政策手段は政府と市場の調整及び相互調和型行政指導が必要で経済安定、消費者中心、小さい官僚制、市場の競争力の回復、地域中心の生活のための制度改革が必要である。本事例の中でも確認したように、行政指導は、逸脱あるいは、行政独占の可能性が高いので次のような改善措置が必要である。

第一に、行政指導の透明性が確保されるべきであろう。透明性を通じて政策の責任が保証される。既に実施されている行政手続法を十分に執行し、現在、行政手続法の中で利害関係者だけが行政指導に対して文書請求できる条項を改正、利害関係者以外も行政指導の措置に対して書面公開を申請し、

罰則を課かる条項を新設し、また情報公開法との補完による政策形成過程の情報と共に行政指導に対する監視機能の強化が必要である。そして政策形成を公正に監視する機関の機能緩和が求められる。

第二に、できるだけ政策内容を立法化することによって行政指導の領域を縮小する作業が必要である。即ち、政策形成システムを行政指導のような官僚側の自由裁量に任せるシステムよりルール重視型システムに転換すべきである。

第三に、行政指導の有効性の問題を提起し、行政指導のよるな産業、業界を政策対象とする政策形成システムを、消費者を中心(改革ネットワーク中心)とする市場対象の政策に転換すべきである。

第四に、行政指導の研究、とくに、規制政策における行政指導の仕組みを分析するために、経済的規制と社会的規制との関係の区別作業が必要であろう。

今後の研究としては、日本における行政指導の概念は、日本が途上国から先進国に変身する過程で浮上してきた歴史的概念であるから、そのような過程にある外国と比較することによって、行政指導の概念が特殊日本的なものか、ある段階に到達した諸国一般に適応しうるものなのかを検討することが残されている。

注

(1) 小林英夫・岡崎哲二・米倉誠一郎・NHK取材班『日本株式会社の昭和史』(創元社、一九九五年)二一六頁。

(2) Chalmers Johnson, MITI and the Japanese miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975 (Stanford: Stanford University Press 1982), pp.242-274 and pp.305-324

(3) 大山耕輔『行政指導の政治経済学』(有斐閣、一九九六年)は通産省を中心として行政指導の実体を政策過程論の立場で説明した。

(4) 新藤宗幸『行政指導』(岩波新書、一九九二年)二三頁に林修三氏(元内閣法制局長官)の行政指導の「論」的形成の頁献に触れつつ彼の概念が紹介されている。

(5) 山内一夫『行政指導の理論と実際』(ぎょうせい、一九八五年)四頁。

(6) 同上、一〇頁。

(7) 行政手続法の第二条二号によると、処分とは行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為を言う。

(8) 通達は、各大臣、各委員会・各庁の長がその所管事務に関して、所管の諸機関や職員に示達する形式の一種類(行政組織法一四条)と定義されているが、法令の解釈や運用方針に関するものが多く、いわゆる行政規則の性質をもつ。形式上は国民や裁判所を直接拘束するものではないが、法令の有権解釈として行政実務上重要な地位を占めている。

(9) 大山耕輔『行政指導の政治経済学』(有斐閣、一九九六年)二五九頁。

(10) 大森彌『日本官僚制と裁量事象』、『年報行政研究一八』日本の行

- 政数量」(ぎょううせい、一九八四年)二二〇～二二三頁。
- (11) 山内一夫 前掲書 一四〇～二四頁。
- (12) 西尾勝・村松岐夫「講座行政学第三卷：政策と行政」(有斐閣、一九九四年)九九～一〇二頁。
- (13) 過程論的接近と似ているのは行政指導機能論である。行政指導機能論は政府と市場間関係に注目し、既得権のネットワーク(業益+省益+族益)が形成されると、その限りで行政指導が機能すると見る。そして改革ネットワーク(一般消費者の利益)が強力になると、指導は機能しなくなり、縮小化、透明化が進むと見る。その見方は大きな政府(既得権の維持)と小さい政府(改革への志回)が交互に現れるというサイクルを前提としており、行政指導の機能もこのサイクルを免れない。以上の説明は大山耕輔「行政指導の政治経済学」(有斐閣、一九九六年)二二二頁。
- (14) 高城誠「経済的規制と社会的規制」『季刊行政管理研究 no. 59』(行政管理研究センター一九九五年三月)六頁。
- (15) 同上、7頁。
- (16) William N. Dunn, Public Policy Analysis (Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1981), pp.225-226
- (17) Michael E. Levine, Jennifer L. Forrence "Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda : Toward a Synthesis," Journal of Law, Economics, and Organization (Vol. 6 , Special Issue 1990) pp.167-202. の内容を参考にこのモデルを作り出した。
- (18) Kalt, Joseph and Mark Zupan, "Capture and Ideology in the Economic Theory of politics," American Economic Review (74, 1984), pp.282-284.
- (19) 岡野昌寛・篠原総一・金本良嗣『交通政策の経済学』(日本経済新聞社 一九八九年)八九～九六頁。
- (20) 大山耕輔 前掲書 三三〇～三三三頁。
- (21) 関連資料は読売一九七二年二月一日、毎日一九七二年二月一日、関係者のインタビュー。
- (22) 関連資料は日本経済、読売、朝日新聞一九九四年八月から一〇月と関係者インタビュー。
- (23) 関連資料は運輸省航空局「新しい国内航空運賃の設定方式について・一九九五・一二・一三」と関係者インタビュー。
- (24) 関連資料は日本経済、読売新聞一九九三年三月から四月と関係者インタビュー。
- (25) 通産省を中心とした行政指導の研究成果である大山耕輔『行政指導の政治経済学』(有斐閣 一九九六年)の内容を参考にした。
- (26) 大山耕輔 前掲書 四章～五章 参照。